Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrich...

Adolph Wagner

Digitized by Google

Econ 5660.10

Harvard College Library

FROM THE

J. HUNTINGTON WOLCOTT FUND

Established in 1891 by ROGER WOLCOTT (H. U. 1870), in memory of his father, for "the purchase of books of permanent value, the preference to be given to works of History, Political Economy, and Sociology," and increased in 1901 by a bequest in his will.

Digitized by Google

25597

Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden

an kulturellen Staatseinrichtungen

und die

Entwickelung der Gemeindeeinnahmen.

Mit besonderem Bezug auf preussische Verhältnisse.

Von

Adolph Wagner.

Verlag von Gustav Fischer in Jena
1904.

Digitized by Google

Alle Rechte vorbehalten.

Digitized by Google

Vorwort.

Diese Schrift ist aus Erwägungen und Studien hervorgegangen, zu welchen die Erörterung über stärkere Heranziehung von Städten (Berlin) zu den Kosten staatlicher Anstalten (Krankenhäuser) in ihnen die Anregung gegeben hat.

Diese ganze Frage ist in der bisherigen Gesetzgebung und Praxis und auch in der finanzwissenschaftlichen Fachliteratur, auch in meinen eigenen bezüglichen Schriften, nicht näher behandelt worden, während die analoge umgekehrte, die Beitragsleistung des Staates für Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden und Verbände, Literatur und Gesetzgebung so viel beschäftigt hat. Hier lag also eine Lücke vor, welche auszufüllen war.

Ein Versuch dazu ist diese Schrift. Ihr Ergebnis (siehe Schluß) ist die prinzipielle Rechtfertigung einer Mitbelastung der „Sitz-Gemeinden" („Vorzugsgemeinden") für gewisse Staatsanstalten in ihrem Gebiete. Das führte dann aber notwendig auf die Frage der Entwickelung der Gemeindeeinnahmen, um Finanzmittel auch für solche Zwecke leichter beschaffen zu können.

Der finanz- und steuertheoretische und -politische Standpunkt in dieser Schrift ist sonst der in meinen finanzwissenschaftlichen Werken überhaupt vertretene (siehe namentlich Band I und II meiner Finanzwissenschaft). Für das legislative, historische und statistische Material, besonders das britische, französische und deutsche, das ich hier nicht des Breiteren hereingezogen habe, verweise ich auf die Bände III und IV meiner Finanz-

Digitized by Google

wissenschaft und auf meine Aufsätze im Schönbergschen Handbuch (Direkte Steuern). Der „soziale“ und „ethische“ Gesichtspunkt, der auch in dieser Schrift durchklingt, ist jüngst wieder von mir in dem Referat auf dem XIV. evangelisch-sozialen Kongreß in Darmstadt (Juni 1903) über „Das soziale und ethische Moment in Finanzen und Steuern“ zu seinen Konsequenzen gebracht worden (Bericht S. 47—79, Göttingen 1903). In diesem Referat finden sich einzelne weitere Ausführungen zu Punkten, welche in der vorliegenden Schrift berührt werden und umgekehrt.[1])

Berlin, November 1903.

Prof. Adolph Wagner.

1) Im Moment, wo der Druck dieser schon im Juli dieses Jahres abgeschlossenen Schrift zu Ende ging, kam mir die Schrift von Georg Haberland, „Groß Berlin. Ein Beitrag zur Eingemeindungsfrage“ (Berlin 1904, bei L. Simion Nachf.) zur Kenntnis. In vielen Gesichtspunkten begegnen wir uns und stimme ich dem Verfasser auch sonst meistens bei. Seine Schrift enthält ferner wertvolles steuerstatistisches Material über Berlin und seine Vororte, wodurch die Daten in meiner Schrift (S. 64 ff.) gut ergänzt und das, was ich beweisen wollte, weiter bekräftigt wird. Besonders interessant sind die Berechnungen der Kopfquoten der Einkommensteuer in Berlin und den einzelnen Vororten, auch den kleineren, und die Entwickelung dieser Quoten seit 1892 (s. Haberland S. 20). Ich füge daraus noch ein paar Zahlen an. Auf den Kopf der Bevölkerung kam an Einkommensteuer 1892 und 1903 (nur nach der Belastung der physischen Personen mit Steuern) in Berlin M. 12,72 und 13,42, Charlottenburg 18,23 und 25,94, Schöneberg 11,57 und 16,31, Grunewald 51,28 und 135,21 (!), Deutsch-Wilmersdorf 13,64 und 25,13, Friedenau 14,73 und 19,06, Steglitz 12,32 und 15,11, Groß-Lichterfelde 14,27 und 19,12, Zehlendorf 10,34 und 20,49, wogegen die östlichen und nördlichen Vororte fast alle viel kleinere Zahlen (auch als in Berlin) und schwache Steigerung zeigen, so Rixdorf 2,42 und 3,89 M. Auch das Verhältnis der Zahl der Zensiten mit bis und über 3000 M. Einkommen und der Steuersummen und die Entwickelung dieses Verhältnisses tritt aus den Haberlandschen Tabellen gut hervor und ist sehr instruktiv. In Grunewald ist die Zahl der Zensiten mit über 3000 M. Einkommen sogar beständig größer als die Zahl der Zensiten bis 3000 M., so in 1892 erstere 21, letztere 19, in 1898 bezw. 249 und 182, in 1903 449 und 389! (S. 15).

Digitized by Google

Inhalt.

Seite

Aufgabe 1

I. Die finanzielle Mitbelastung der Gemeinden 2

A. Die Prinzipienfrage 2

B. Die praktische Durchführung einer finanziellen Mitbelastung der Gemeinden 8

Anhang zu I. Entwickelung des Gebührenwesens bei öffentlichen Einrichtungen und Anstalten der erwähnten Art 16

II. Die Entwickelung der Gemeindeeinnahmen 19

A. Privatwirtschaftliche (Überschuß-) und Gebühreneinnahmen . . . 21

B. Steuern 28

1. Die indirekte, namentlich die sogen. Verbrauchsbesteuerung und verwandte Steuern 29

2. Die direkte Besteuerung 45

a) Die Realbesteuerung 47

b) Die Einkommensteuer 61

Ergebnisse 71

Digitized by Google

Aufgabe.

Die Aufgabe dieser Schrift ist die folgende:

I. Die Erörterung der Frage der finanziellen Mitbelastung der Gemeinden, besonders der städtischen, namentlich großstädtischen, Berlins voran, in Preußen für Anstalten und Einrichtungen der Kultur- und Wohlfahrtspflege, insbesondere im Gebiete des höheren und höchsten Unterrichts- und Bildungswesens und einzelner anderer Spezialgebiete (Sanitäts-, Medizinalwesen u. dgl.).

Diese Mitbelastung kann erfolgen:

1. mittelst Aufnahme der Herstellung und Erhaltung solcher Einrichtungen unter die obligatorischen wie fakultativen Aufgaben der Gemeinden, mit der Folge des völligen Ausscheidens dieser Einrichtungen aus der staatlichen Sphäre, wenn auch alsdann vielleicht unter Gewährung staatlicher Finanzhilfe;

2. mittelst Leistung finanzieller — obligatorischer, eventuell auch fakultativer — Beiträge der Gemeinden zur Deckung der Kosten gewisser Staatseinrichtungen dieses Gebiets.

In beiden Fällen (1 und 2) handelt es sich um die Erörterung von den zwei Standpunkten aus:

a) des bestehenden Rechts — de lege lata — ob und wieweit daraufhin Gemeinden hier herangezogen werden können;

b) des entsprechend umzuändernden Rechts — de lege ferenda — um eine solche Heranziehung erst zu ermöglichen.

II. Die Erörterung der Frage einer Entwickelung der Gemeindeeinnahmen — namentlich der sogen. ordentlichen — um den Gemeinden eine solche finanzielle Beteiligung in den beiden Formen (I. 1 und 2) zu ermöglichen oder zu erleichtern, sie daher bereitwilliger, frei-

Digitized by Google

willig (fakultativ) und befähigter zu machen, freiwillig wie eventuell auch obligatorisch solche Finanzlasten auf sich zu nehmen.

Auch hier ist bei der Erörterung der Standpunkt de lege lata und de lege ferenda zu unterscheiden, die erstere geht indessen beinahe überall in die zweite über.

Eine eingehende, alle zahlreichen auftauchenden Spezialfragen mit erledigende Beantwortung dieser beiden Hauptfragen würde die volle Aufrollung der beiden großen, eng zusammenhängenden Probleme, des verwaltungsrechtlichen der Kompetenzbestimmung der Gemeindetätigkeit und der Grenzziehung zwischen dieser und der Staatstätigkeit, und des finanzrechtlichen allgemeinen Kommunalfinanzproblems bedingen. Darum kann es sich aber hier für uns nicht handeln. Es muß genügen, einige Hauptpunkte herauszugreifen. Aber man muß von vornherein im Auge behalten, daß die hier aufgeworfenen und erörterten Fragen nur eben solche sind, welche in jenen beiden großen Problemen mit inneliegen. Die Schwierigkeiten einer richtigen Lösung ergeben sich dann ohne weiteres.

I.

Die finanzielle Mitbelastung der Gemeinden.

A. Die Prinzipienfrage.

Die entgegengesetzte Richtung: einer Staatsübernahme von oder einer finanziellen Beihilfe zu Gemeindeanstalten.

So berechtigt eine solche Mitbelastung ist, wie unten nachgewiesen wird, so steht sie doch im direkten Gegensatz zu einer fast allgemeinen Entwickelung nicht nur in Preußen und anderen deutschen Staaten, sondern so ziemlich überall in der modernen Kulturwelt. Sehr allgemein zeigt sich hier, daß immer mehr Aufgaben der oben angedeuteten Art, finanzielle Lasten für die dahingehörenden Einrichtungen und Anstalten, ganz vom Staate über- und auch vielfach den Gemeinden, zu deren Tätigkeitsgebiet sie früher gehörten, abgenommen worden sind oder daß, wo sie den Gemeinden verblieben oder von ihnen neu übernommen wurden, ihnen die Finanzlasten dafür vom Staate abgenommen oder wenigstens zur Deckung dieser Lasten staatliche Beiträge — mitunter auch solche der höheren Selbstverwaltungskörper, Provinz, Kreis — gewährt worden sind. Namentlich gilt dies von Einrichtungen des Unterrichts- und Bildungswesens, Universitäten, anderen Hochschulen, Spezialschulen,

Digitized by Google

höheren Lehranstalten (Gymnasien u. s. w.), selbst Volksschulen, sonstigen wissenschaftlichen Instituten, großen Bibliotheken u. dgl. m. Auf anderen Gebieten der allgemeinen und besonders der inneren Verwaltung zeigen sich annaloge Entwickelungen, so im Armen-, Heil-, Wegewesen.

Es sind auch deutlich überall dieselben und im ganzen berechtigte Gründe, welche diese Entwickelungen herbeigeführt haben: einmal der „Mischcharakter" der betreffenden Einrichtungen, d. h. daß in ihnen größere, allgemeine, staatliche, provinzielle und spezielle lokale, kommunale Interessen zusammenfließen, und mehr und mehr die ersteren als die vorwiegenden anerkannt werden; sodann, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staats eine größere, auch entwickelungsfähigere als die der Gemeinde ist, die Beschaffung der Finanzmittel dem Staate so wesentlich leichter als der Gemeinde wird, mitunter ersterem allein möglich ist. Selbst bei althistorischen, auch nach dem neueren Verwaltungsrecht obligatorischen Aufgaben der Gemeinden und in Fällen, wo die letzteren aus eigenen Mitteln allein die Kosten zu decken hatten, tritt daher das Bestreben hervor und wird es verwirklicht, einzelne der betreffenden Aufgaben und der dazu gehörigen Einrichtungen ganz auf den Staat zu übernehmen oder doch den Gemeinden die Kostendeckung dafür ganz oder großenteils abzunehmen. Die Entwickelung der starken finanziellen Staatsbeihilfen für die Gemeinden im Volksschulwesen, gerade auch in Preußen, aber wiederum ziemlich allgemein, auch in anderen deutschen und sonstigen europäischen Staaten, hier und da Ähnliches im Armen-, Sanitäts-, Wegewesen liefert den Beleg.

Mißstände der Staatshilfe für Gemeindeanstalten.

Diese Richtung der Entwickelung ist so mächtig und doch auch im ganzen so berechtigt, daß sie sich auch noch weiter geltend machen wird. Aber im praktischen Vorgehen dabei haben sich doch auch schon Schwierigkeiten und Mißstände gezeigt. Man konnte nicht wohl verkennen, daß doch nicht alle Gemeinden sich in ganz gleicher Lage befinden, das Verhältnis zwischen dem allgemeinen, vom Staate repräsentierten und dem lokalen, von der Gemeinde repräsentierten Interesse bei einer öffentlichen Einrichtung und Anstalt, sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit gemeindeweise, auch nach ganzen Kategorien von Gemeinden, vielfach und oft in

Digitized by Google

starkem Maße verschieden ist. Mit daher die bekannten Schwierigkeiten, einen richtigen gemeingültigen Repartitionsmaßstab für Dotationen und Subventionen zu finden, die unliebsamen Folgen, da zu viel, dort zu wenig zu geben, die Versuche, die staatlichen Beihilfen nach gewissen Gesichtspunkten bei den verschiedenen Gemeinden und Gemeindekategorien zu differenzieren (wie auch z. B. in Preußen bei den Beihilfen für Volksschulen).

Begründung des entgegengesetzten Vorgehens: Beiträge u. s. w. der Gemeinden für Staatsanstalten.

Soll nun — berechtigtermaßen — umgekehrt eine finanzielle Mitbelastung der Gemeinden in einer der beiden oben erwähnten, besonders in der praktisch dabei vornehmlich in Betracht kommenden zweiten Form erfolgen und in größerem Umfang herbeigeführt werden, so wird dieses jener angedeuteten Entwickelung entgegengesetzte Vorgehen einer besonderen Begründung auf seine prinzipielle Berechtigung und seine praktische Durchführbarkeit hin bedürfen. Dabei kann man sich einiger Argumente bedienen, welche mit aus den Schwierigkeiten bei dem System von Staatsdotationen und Subventionen abgeleitet sind.

Bei Einrichtungen und Anstalten, wie wir sie hier vor Augen haben, fließen unbestreitbar allgemeine staatliche und spezielle lokale Interessen ineinander. Das rechtfertigt im Prinzip eine administrative und finanzielle Beteiligung („Konkurrenz") von Staat und Gemeinden daran, aber wegen jener Interessensolidarität doch nicht nur seitens des Staats an Gemeindeeinrichtungen, sondern ebenso seitens der Gemeinden an Staatseinrichtungen.

Während das Erste in der vorerwähnten neueren Entwickelung immer allgemeiner eingetreten ist — und mit Recht —, ist das Zweite sogar mehr zurückgetreten oder ganz unterblieben. Und das ist das Unrichtige.

Die einfache Begründung für diese Auffassung liegt in der Betrachtung der Wirkung des Nutzens gewisser staatlicher Anstalten. Diese Wirkung ist dem Grade nach verschieden für die Gemeinden, jenachdem sie Sitz einer solchen Anstalt sind oder nicht. Mit anderen Worten das überall hier mitspielende lokale Interesse differenziert sich nach diesem Moment wesentlich. Das wird aber bei der einfachen Uebernahme einer einem öffentlichen Bedürfnis dienenden Anstalt auf den

Digitized by Google

Staat und bei der alleinigen Kostendeckung dafür aus Staatsmitteln gar nicht berücksichtigt. Bei den hier in Betracht kommenden Einrichtungen handelt es sich stets um relativ wenige, selbst in einem großen Staate, die eben deswegen nur in einer relativ kleinen Anzahl Gemeinden ihren Sitz haben können. Diese Einrichtungen dienen zwar voraussetzungsweise dem allgemeinen Interesse des Staats und der Gesamtbevölkerung, auch immerhin dem besonderen Interesse derjenigen Gemeinden und deren Bevölkerung mit, welche nicht Sitz der Einrichtung oder Anstalt sind. Aber sie dienen den Gemeinden des Sitzes und deren Bevölkerung nicht nur prinzipiell in demselben Maße wie den letztgenannten „Nichtsitz"-Gemeinden und deren Bevölkerung, sondern im höheren Grade. Außerdem bringen sie neben direkten auch manche wichtige indirekte Vorteile für die „Sitz"-Gemeinden und deren Bevölkerung mit sich. Wir können sie deshalb wohl die „bevorzugten" oder die „Vorzugsgemeinden" nennen.

Diesen Verhältnissen entspricht die durchaus billige Forderung, die in dem Gesagten ihre prinzipielle Begründung findet, daß diese Vorzugsgemeinden mehr, als sie und ihre Bevölkerung es gleich den übrigen Gemeinden in der Aufbringung der allgemeinen Staatsfinanzmittel (Steuern) schon tun, zur Deckung der Kosten von Anstalten mit solcher differenten Nutzwirkung beitragen. Eine Forderung, welche praktisch auch noch dadurch besonders gerechtfertigt wird, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit der Vorzugsgemeinden öfters von vornherein die größere ist, schon weil größere, bedeutendere Orte zum Sitz der Staatsanstalt gewählt werden, allgemein aber auch, weil diese Leistungsfähigkeit gerade durch den wirtschaftlichen Einfluß der betreffenden Anstalt gestärkt, mitunter selbst wohl erst geschaffen und jedenfalls wesentlich durch die Anstalt entwickelt wird. Eine Forderung endlich, welche gerade den nicht bevorzugten Gemeinden gegenüber der Billigkeit entspricht, da diese Gemeinden — und ihre Bevölkerungen — nur an den allgemeinen Vorteilen der Anstalt teilnehmen und an den Kosten dafür in den Staatslasten ihr angemessen Teil tragen.

Beispiele zum Beleg liegen auf der Hand. Die ganze geschichtliche Entwickelung von solchen „Vorzugsgemeinden" an sich und im Vergleich mit den übrigen zeigt, welche Vorteile jene Vorzugsgemeinden als Sitze

Digitized by Google

von Staatsanstalten haben, vollends, wenn sich mehrere von solchen in ihnen befinden (Haupt- und Residenzstädte, Provinzial- und Kreishauptstädte). Die Städte mit Universitäten, höheren Schulen, besonderen Staatsinstituten, Sammlungen, Theatern, wie die Städte mit höheren Gerichten, Verwaltungsbehörden, Garnisonen u. s. w. liefern oft ganz signifikante Beispiele. Man denke z. B. an die kleineren Universitätsstädte (Greifswald, Göttingen, Marburg, Jena, Tübingen, Erlangen u. s. w.) und vergleiche ihre Entwickelung vollends in der neueren Zeit, mit derjenigen ihnen ehemals ebenbürtiger Landstädte ihrer Nachbarschaft! Hier liegen doch in der Tat wesentliche Extravorteile für solche Vorzugsgemeinden und deren Bevölkerung vor. Trägt der Staat allein die Kosten der betreffenden Staatseinrichtungen, so ergibt sich oft bei Anstalten, die in der einen Gemeinde staatliche, in der andern kommunale sind (höhere Schulen), daß die Vorzugsgemeinden so in ihrer Finanzlage erleichtert werden, während die anderen durch die Lasten für ihre Anstalten in finanzielle Bedrängnis geraten. Auch das rechtfertigt mindestens besondere Beiträge der Vorzugsgemeinden für Staatsanstalten, welche in ihnen ihren Sitz haben.

Aber auch ganz allgemeine politische, sowie wirtschafts- und sozialpolitische Erwägungen führen zu demselben Schluß. Als Sitz bedeutenderer Staatsanstalten, vollends wieder bei Konzentration mehrerer in einer Gemeinde, wird eine solche Vorzugsgemeinde eben ein kleinerer oder größerer Mittel- und Brennpunkt wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Lebens, ein Anziehungspunkt für alle Arten von Bevölkerungselementen, welche von der Anstalt profitieren oder in Verbindung mit ihr, ihren Beamten, Lehrern, Besuchern u. s. w. ihren Erwerb finden wollen und finden. Die Bevölkerung, der Wohlstand, der Bodenwert einer solchen Gemeinde steigt, die Steuerkraft wächst, alles mehr als in, mitunter sogar auf Kosten der nicht so bevorzugten Gemeinden (Landstädte, plattes Land), deren Bevölkernug z. B. ihre Kinder zum Besuch der höheren und Hochschulen in eine der Vorzugsgemeinden übersiedeln lassen und dafür wieder die Kosten tragen muß. Die moderne Wanderungsbewegung, die hypertrophische Entwickelung der Großstädte, die Stagnation der kleinen Orte ohne solche Staatsanstalten hängt auch mit diesen Verhältnissen zusammen. Auch die geringere Höhe der Steuern in den Vorzugsgemeinden, weil sie mehr

Digitized by Google

wohlhabende Leute heranziehen und weil sie manche Lasten anderer Gemeinden nicht zu tragen haben, ist eine weitere Folge dieser Sachlage. Das führt dann wieder dazu, daß Personen und Klassen, welche in der Wahl ihres Domizils frei sind, Rentner, Pensionierte u. s. w. solche Orte aufsuchen zum Wohnsitz und auch wohl selbst Gewerbetreibende, Kaufleute immerhin unter Umständen bei der Wahl ihres Geschäftssitzes die günstigeren, d. h. die niedrigeren Steuern in einem solchen Orte mit berücksichtigen. Das äußert abermals einen Einfluß auf die Wanderungen im Inland, zum Vorteil der Vorzugsgemeinden, zum Nachteil der anderen. Da es auch im allgemeinen Staatsinteresse liegen kann, solche bekannte Vorgänge in den inneren Wanderungen, die ja ohnehin von so vielen Umständen des modernen Lebens schon gefördert werden, nicht noch immer mehr zu begünstigen, so ergibt sich, daß auch aus einer solchen Betrachtung der Dinge eine finanzielle Mitbelastung der Vorzugsgemeinden für die Lasten der genannten Staatsanstalten erwünscht erscheint.

Prinzipielle Berechtigung einer finanziellen Mitbelastung der Gemeinden in den angedeuteten Fällen.

Das Ergebnis dieser Erörterungen ist die Anerkennung der prinzipiellen Berechtigung der Forderung, daß die „Vorzugsgemeinden“ in irgend einer Form für Aufgaben, Einrichtungen und Anstalten, wie die angeführten, finanziell mitbelastet werden, präzipual vor den anderen Gemeinden, weil sie und ihre Bevölkerung direkt und indirekt mancherlei Extravorteile genießen, die in den Beiträgen zu den allgemeinen Staatslasten (Steuern) nicht schon vergolten werden. Dieser Gesichtspunkt ist in der neueren Regelung des Staats- und Kommunalfinanzwesens zu wenig berücksichtigt worden, nebenbei bemerkt, nicht nur in Praxis und Gesetzgebung, sondern auch in der Wissenschaft. Er ist aber prinzipiell ebenso berechtigt und praktisch bei gutem Willen schließlich ebenso durchführbar, wie der andere: immer mehr Kommunalaufgaben zu Staatsaufgaben zu machen und Kommunalausgaben durch Staatsmittel (Dotationen, Subventionen) mindestens aushilfsweise zu decken. Die Erfüllung jener Forderung bildet nur eine richtige, bisher aber meistens versäumte Ergänzung des an sich entgegengesetzten, sachlich sonst auch berechtigten staatlichen Beitragssystems für Kommunaleinrichtungen und deren Kostendeckung.

Digitized by Google

An scharfer Opposition der Interessenten, der bisher eben so stark begünstigten „Vorzugsgemeinden" gegen den Versuch einer Erfüllung jener Forderung wird es sicherlich nicht fehlen. Aber diese Opposition ist unberechtigt. Jene Gemeinden und ihre Bevölkerung sehen eben den bestehenden Zustand als selbstverständlich an, fast wie ein wohlerworbenes Recht auf diese „Staatshilfe". Aber so liegt doch die Sache nicht. Die Einsicht in die Billigkeit unserer Forderung und das berechtigte Interesse der übrigen Gemeinden, Städte wie Landgemeinden, werden einer Finanzpolitik, welche vorsichtig, allmählich schrittweise und maßvoll jene Forderung zu erfüllen sucht, zum Siege verhelfen. Ein richtiges Maß in allem hier festzustellen, ist ja auch nicht nur aus praktischen Rücksichten geboten, sondern prinzipiell richtig, weil es sich voraussetzungsweise ja in der Tat zugleich um stets auch stark mitspielendes allgemeines staatliches Interesse in allen betreffenden Fällen handelt.

B. Die praktische Durchführung einer finanziellen Mitbelastung der Gemeinden.

Fakultative, freiwillige Gemeindeleistungen.

Nach dem bestehenden preußischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht für Staat und Gemeinden — und ähnlich meistens auch in anderen deutschen und außerdeutschen Ländern — kann eine finanzielle Mitbelastung der Gemeinden, auch der sogenannten Vorzugsgemeinden in den angedeuteten Fällen, regelmäßig nur im Wege der Vereinbarung mit der Gemeindeverwaltung erfolgen. Ein Zwang gegen die letztere ist nur statthaft, wo nach dem geltenden Recht der obligatorische Wirkungskreis der Gemeinden in Betracht kommt. Diesem Kreise gehören aber die hier in Rede stehenden Fälle eben gewöhnlich nicht an. In manchen einzelnen Fällen ist denn auch bisher schon mit Erfolg der Weg der Vereinbarung, namentlich in der Form einer einmaligen oder fortlaufenden kommunalen finanziellen Beihilfe, beschritten worden. Das bleibt natürlich auch in Zukunft nicht ausgeschlossen. Es wird umsomehr gelingen, auf diesem Wege das Gewünschte zu erreichen, wenn sich die Überzeugung der Billigkeit und inneren Berechtigung einer solchen staatlichen Forderung mehr verbreitet und die Gemeinde finanziell genügend leistungsfähig ist oder leicht dazu gemacht werden kann, solche Lasten zu übernehmen. Das

Digitized by Google

hängt von der Entwickelungsfähigkeit des kommunalen Einnahmesystems ab — unsere zweite Hauptfrage, die uns später näher zu beschäftigen hat.

Mitspielendes Interesse der Gemeinden zur Übernahme von Leistungen und Lasten.

Im Übrigen sind schon nach bisheriger Erfahrung und vermutlich auch in Zukunft begreiflicher Weise die Gemeinden um so geneigter, für Einrichtungen und Anstalten der besprochenen Art in der einen oder anderen Form finanzielle Opfer zu bringen, wenn ihr Interesse, Sitz solcher Einrichtungen zu werden, ein besonders hervortretendes ist. Das ist nun besonders häufig der Fall, wenn es sich um eine *ganz neue* Anstalt — oder auch um eine *starke Entwickelung* einer *alten*, schon in der Gemeinde bestehenden — handelt. Wiederholt ist es auch bei uns auf verschiedenen Verwaltungsgebieten gelungen, in solchen Fällen durch Verhandlungen mit der betreffenden Gemeinde finanzielle Unterstützung für die neue Errichtung einer Staatsanstalt oder für die Erweiterung, Verlegung einer alten (z. B. der Gebäude dafür) zu erhalten: freie Stellung des Bauplatzes, einmalige größere Beiträge zur ersten Anlage und Einrichtung, laufende Zuschüsse zur Deckung der jährlichen Kosten oder einzelner Teile und Arten davon.

Bedenken hierbei.

Allein gerade aus einem solchen, praktisch gewiß oft zweckmäßigen Vorgehen ergeben sich doch auch wieder *Bedenken*. Es werden dann die *verschiedenen* Gemeinden, welche Sitz einer betreffenden Staatsanstalt werden oder schon sind, *verschieden* behandelt. In der einen Gemeinde trägt von altersher alle Lasten der betreffenden Anstalt der Staat, trotzdem die Gemeinde und ihre Bevölkerung die mancherlei Sondervorteile von dem Bestehen der Anstalt gerade in *ihrem* Gebiete ziehen. In der anderen, wo eine Anstalt erst neu errichtet oder mit erheblichen Opfern eine bestehende erweitert, verlegt werden soll u. s. w., wird, unter übrigens ganz gleich liegenden und wirkenden Verhältnissen, die Gemeinde, wenn auch infolge der „freien Vereinbarung“ mit ihr, so doch unter einem Druck der Umstände zu finanzieller Beihilfe herangezogen, oft genötigt. Es ist aber in der Tat doch kaum zu begründen, daß z. B. eine Stadt, um eine neue technische Hochschule zu erhalten, die der Staat errichtet, dafür große eigene Opfer bringen soll, während eine andere Gemeinde diese Anstalt ohne solche Opfer seit früher bei sich besitzt. Hier wird dann, gerade „um der Billigkeit willen“, auch leicht die Folge

Digitized by Google

sein, daß die finanzielle Beihilfe der Gemeinde nur gering bemessen, der Hauptteil der Kosten von vornherein vom Staate getragen und die später hinzutretenden Kosten auch wieder ganz von ihm übernommen werden.

Allgemeine Beteiligung von Gemeinden an betreffenden Lasten.

Aber nicht dies, wenn dabei die verschiedene Behandlung der Gemeinde auch richtigerweise wieder aufhört, ist richtig, sondern die richtige Forderung ist, daß die anderen Gemeinden, welche bisher keine Beiträge leisteten, eben zu ähnlichen verhalten werden müßten, wie sie die Gemeinden für neue Anstalten übernommen hatten.

Notwendigkeit einer Änderung des Rechts dafür.

Das setzt indessen eine entsprechende Änderung des Rechts selbst voraus, wonach es dem Staate möglich wird, in geeigneten Fällen den Gemeinden die Pflicht zur Leistung finanzieller Beihilfe aufzulegen.

Nur ausnahmsweise sind den Gemeinden zwangsweise neue Anstalten zu überweisen.

Unter den beiden Hauptformen, in welchen das geschehen kann (oben Seite 1) ist die erste, den obligatorischen Wirkungskreis der Gemeinden selbst auf das Gebiet der betreffenden Fälle gesetzlich auszudehnen — z. B. gewisse höhere, Spezialschulen, Bildungsangelegenheiten selbst zu übernehmen und wenigstens den Hauptteil der Kosten dafür aus eigenen Mitteln zu decken — wohl hier und da ernstlich mit zu erwägen. Aber diese Form hat doch ihre prinzipiellen und mehr noch ihre praktischen Bedenken. Gerade der wichtige und richtige Grundsatz, die betreffenden Einrichtungen und Anstalten im ganzen Staatsgebirte im wesentlichen gleichmäßig zu organisieren und sie mit deswegen am besten eben dem Staate selbst zur Ausführung zu übertragen, wird bei einem solchen Vorgehen schwer gefährdet. Die mitspielenden allgemeinen Staatsinteressen bei diesen Einrichtungen werden bei Übertragung der Aufgaben an Gemeinden auch nicht so sicher wahrgenommen. Die Maßregel steht ferner mit der gerade entgegengesetzten, welche sich in neuerer Zeit allgemeiner durchgerungen hat, den Wirkungskreis des Staats auszudehnen, auch auf Gebiete älterer Kommunalaufgaben, in Widerspruch. Endlich würden die finanziellen Schwierigkeiten, auch bei Staatsbeiträgen, noch größere als bei der Wahl der zweiten Form, der Einrichtung obligatorischer Kommunalbeiträge für Staatsanstalten, sein.

Regel: Die Übernahme von Anstalten auf den Staat, aber die finanzielle Mitbelastung der Sitz-Gemeinden dafür.

Diese zweite Form wird daher die Regel bilden müssen, die erste kann nur eine gelegentliche Ausnahme sein. Indessen kann auch wohl indirekt mitunter passend von Seiten des Staats darauf hingewirkt werden,

Digitized by Google

daß eine Gemeinde eher freiwillig ihr erwünschte, zugleich dem allgemeinen Staatsinteresse dienende bezügliche Anstalten übernimmt. Das läßt sich hier und da wohl dadurch erreichen, daß der Staat der Verwirklichung von Wünschen der Gemeinden gegenüber sich mehr zurückhaltend verhält, mehr die kommunale Initiative abwartet.

Vorteil einer Beförderung privater Beihilfen bei Gemeindeanstalten, mehr als bei Staatsanstalten.

Auch ein finanzielles Staatsinteresse und ein solches der Gemeinde selbst kann öfters mit für eine solche Politik geltend gemacht werden. Es ist eine alte, auch psychologisch erklärliche Erfahrung, daß für kommunale, örtliche, zumal gemeinnützige Zwecke und Anstalten mehr als für die gleichen staatlichen freiwillige Zuwendungen von privater Seite erfolgen, Geschenke, laufende Beiträge, Dotationen zur Begründung und Fortführung, Vermächtnisse. Dadurch findet privates Vermögen, privater Erwerb eine passende, mitunter vielleicht dieser Erwerb von manchen mit ihm in Verbindung stehenden üblen Momenten ihn „reinigende" Verwendung (Nordamerikas „Milliardäre"!). Wir sind in Deutschland, verglichen mit anderen Ländern (Schweiz, England, Nordamerika), hierin zurück, nicht nur wegen geringeren Wohlstandes, wegen egoistischerer Gesinnung (wenigstens in der Form des „Familienegoismus"), sondern wohl auch, weil bei uns der Staat althergebrachtermaßen zu viel und zu leicht die Dinge zur Ausführung an sich gezogen, zu bereitwillig seine Mittel zur Verfügung gestellt und dadurch, mindestens nach der Ansicht der Beteiligten, die Bereitstellung von Privatmitteln überflüssig gemacht hat. Auch Privatliebhabereien für spezielle Dinge, für das Ganze vielleicht an Bedeutung zurückstehende, aber darum doch nicht unwichtige Dinge, finden so einen erwünschten Spielraum passender Betätigung.

Im Übrigen handelt es sich jedoch um die Wahl der erwähnten zweiten Form der finanziellen Mitbelastung der Gemeinden, besonders der „Vorzugsgemeinden", der Heranziehung dieser Gemeinden zu obligatorischen Beiträgen für die Deckung der Kosten von Staatseinrichtungen und Anstalten. Diese Form entspricht auch durchaus dem „Mischcharakter" der bezüglichen Anstalten, wonach die Wirkungen der letzteren der staatlichen Gesamtheit und den lokalen Gemeinschaften zugute kommen, sowie der Differenzierung dieser Wirkungen, wonach die Gemeinden des Sitzes einer solchen Anstalt besondere Vorteile erlangen.

Digitized by Google

Gesetzgeberische Intervention; Schwierigkeiten dabei.

Zur Durchführung des Gedankens muß dann freilich durch die Gesetzgebung erst die Bahn geebnet werden. Darin liegt auch bei prinzipieller Billigung der Maßregel die große praktische Schwierigkeit. Indessen fehlt es doch nicht an älteren und neueren Vorgängen in der preußischen wie sonstigen deutschen und außerdeutschen Gesetzgebung. Ich

Andere Beispiele.

erinnere an die Übertragung der Kosten des Zivilstandswesens an die Gemeinden, ähnlich derjenigen der politischen Wahlen, Beihilfen bei Kriegs- und sonstigen Militärleistungen. In Baden sind den Gemeinden Beiträge zu den Kosten der Stromregulierung, die der Staat ausführt, aufgelegt. In Preußen haben wir aber namentlich einen neueren Spezialfall, der

Analoger Vorgang im preußischen Gesetz über die Heranziehung der Gemeinden zu den Kosten Königlicher Polizeiverwaltung

als ein Analogon herangezogen werden kann: Das Gesetz vom 20. April 1892 betr. die Kosten Königlicher Polizeiverwaltungen in Stadtgemeinden (Gesetzsammlung 1892 S. 87). Es handelt sich auch hier um Angelegenheiten jenes „Mischcharakters“ eminent allgemeiner Staats- und zugleich örtlicher Kommunalinteressen. Wenn die Übernahme der Polizeiverwaltung in großen Städten auch aus einem speziell staatspolitischen Interesse erfolgt ist, und wenn wohl mit deswegen die gesamten Kosten dieser Verwaltung allein vom Staate getragen wurden, so lag doch hierin offenbar auch eine starke gerade finanzielle Begünstigung der betreffenden Gemeinden vor anderen. Sie wurden in diesem Punkte „Vorzugsgemeinden“, worin sich nichts ändert, wenn man von gewisser Seite in dieser Übertragung der Ortspolizei auf den Staat auch eine unliebsame Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung hat sehen wollen. Darum kann der Fall in der Tat für unsere Frage als ein beachtenswerter analoger gelten.

In dem, bekanntlich erst nach manchen Schwierigkeiten gelungenen, Gesetz werden die Gemeinden zu Beiträgen zu den Kosten der vom Staate übernommenen örtlichen Polizeiverwaltung verpflichtet. Als freilich mechanischer und nicht einwandfreier Maßstab dieser Beiträge ist ein fester Jahresbeitrag für jeden Kopf der Zivilbevölkerung festgesetzt worden, je 2,50 M. für Berlin, 0,32 M. für Kassel (hier neben einer feststehenden älteren Beitragssumme), 1,50 M. für Stadtgemeinden mit mehr als 75 000, 1,10 M. für solche von 40—75 000 Einwohner, 0,70 M. für kleinere.

Digitized by Google

Der nicht unerhebliche finanzielle Effekt für die Entlastung der Staatskasse ergibt sich aus folgenden Zahlen (in 1000 M.):

	Ausgabe des Staats (fortlaufende) für Königl. Polizeiverwaltungen	Beiträge der Gemeinden dazu
1892 (Ist)	13 212	—
1893 „	17 802	6332
1894 „	19 149	6531
1895 „	20 129	6258
1896 „	20 618	7065
1897 „	21 698	7023
1898 „	23 062	6790
1899 „	25 273	6910
1900 „	26 147	6799
1901 (Etat)	27 755	6943
1902 „	28 841	8131
1903 „	29 605	8245

Ein Viertel bis ein Drittel der Kosten sind also durch jenes Gesetz den „Vorzugsgemeinden" zugewälzt worden. Der Berechnungsmodus ist für die Staatskasse indessen zu ungünstig, da nach obigen Zahlen die Kosten stärker als der Beitrag wachsen, von 34,8 % in den beiden ersten ist der Beitrag auf 28,0 % in den beiden letzten Jahren gesunken, die Folge des unveränderlichen Kopfsatzes, vielleicht auch der stärkeren Volkszunahme in Vororten, als im Hauptorte.

Modus für Bemessung von Kommunalbeiträgen.

Die Wahl des Modus für die Bemessung von Kommunalbeiträgen für Staatsanstalten bietet, wie ebenso im umgekehrten Fall, immer Schwierigkeiten. Über ein gewisses mechanisches Verfahren kommt man dabei nicht ganz hinweg. Ein durchschlagender Gegengrund gegen das ganze System ist das gleichwohl nicht. Zu vermeiden ist wohl ein gleicher Modus für alle verschiedenen Fälle der Beiträge. Vielmehr wird man die konkreten Verhältnisse bei jeder einzelnen Kategorie von Fällen hier passend unterscheiden, wie das ja auch bei den Staatsbeiträgen zu den Kosten von Kommunalanstalten zu geschehen pflegt. Ich erinnere an Teilung der Kosten in Real- und Personalkosten und Zuschiebung der einen an die Gemeinden, der anderen an den Staat, an besondere Be-

Digitized by Google

teiligung an den ersten Anlage- und Einrichtungskosten, an Quotensätze bei bestimmten Arten der Ausgaben, an Bemessung der Zuschüsse nach festen Beträgen für jeden Kopf der Bevölkerung, wie im genannten Polizeikostengesetz, nach Zahl der Lehrer, wie in den Volksschuldotationsgesetzen ꝛc. Prinzipiell wird man die Kommunalbeiträge in unseren Fällen nach den Grundsätzen des finanziellen Gebührenwesens mit zu regeln suchen müssen, daher nach Maßgabe des ungefähren Nutzens und „Extranutzens" der Anstalt für die „Vorzugsgemeinde" und deren Bevölkerung und nach Maßgabe der Kostenhöhe, bei dieser auch mit Berücksichtigung der weiteren Kostensteigerung. Letzterer Gesichtspunkt ist in dem Polizeikostengesetz nicht genügend zur Geltung gekommen.

Beispiele. Ein paar konkrete Beispiele mögen zeigen, wie man vorgehen kann. Ich nehme zunächst den Fall von etwaigen Beiträgen der Universitätsstädte zu den Kosten der Staatsuniversitäten in ihnen. Ganz analog liegt die Sache bei anderen Hoch-, Spezial- und den höheren Schulen. Gerade Kommunalbeiträge zu den Universitätskosten, so wenig sie üblich sind, — und so sehr sie von den betreffenden Städten vermutlich bekämpft werden — sind prinzipiell, aus allen den oben dargelegten Erwägungen, berechtigt. Das Beispiel ist zugleich besonders geeignet, die Frage des Modus zu erörtern. Der direkte und indirekte, wirtschaftliche und finanzielle Vorteil für die Stadt und deren Bevölkerung steigt im Ganzen mit der Summe der Mittel, welche der Staat für die Universität verwendet, der Zahl der Lehrer, Beamten, Studenten, auch mit dem Wohlstand der letzteren insbesondere. Die Erwägung führt zu einem Beitragsmodus, in welchem ein Quotenbeitrag zu gewissen Kosten und ein Kopfbeitrag nach Maßgabe der Anzahl der Lehrer u. s. w. und Studenten, mit Abstufung des Satzes nach diesen Personenkategorien, kombiniert wird.

Bei verschiedenen Universitäten werden nach der ungefähren verschiedenen finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte und nach dem verschiedenen Durchschnittswohlstand namentlich auch der Studenten, allenfalls auch nach der verschiedenen Durchschnittshöhe der Lehrerbesoldungen, verschiedene Quoten- und Kopfbeiträge zu bestimmen sein.

Beispiel Berlin. Um einmal ein ganz konkretes Beispiel ziffermäßig, nur zur Illustration, durchzuführen, nehme ich Berlin nach Etat und Personalbestand

Digitized by Google

von 1903. Für die Provinzialuniversitäten wären die Ansätze zu ermäßigen, auch für die einzelnen wieder zu differenzieren, z. B. für Bonn höher als für die Universitäten in den östlichen Provinzen anzusetzen.

Berlin:

1. Beitrag von 10% zu den einmaligen Ausgaben von 360550 M. im Jahre 1903 (eventuell auch mit Ausscheidung einzelner Posten und mit verschiedenen Quotensätzen für verschiedene Kategorieen) . . . = 36055 M.
2. Beitrag von 10% von der Rate für die Charité u. s. w. (freilich wohl nach Ausscheidung der Summe für den Botanischen Garten) (800,000) . . . . . = 80000 M.
3. 5% von den ordentlichen fortlaufenden Ausgaben für Institute, Sammlungen u. s. w. (1998745 M. = 99937 M.
4. Personalbeitrag nach der Kopfzahl:
   a) für jeden ordentlichen Professor (88) je 100 M. = 8800 M.
   b) für jeden Extraordinarius (und Honorarius) (135) je 50 M. . . . . = 6750 M.
   c) für jeden Privatdozenten (u. Lektor) (238 je 25 M.) = 5950 M. (Eventuell auch für jeden Beamten).
   d) für jeden Studenten (6000) im Jahr 10,— M. = 60000 M.

   297492 M.

Das wäre 7,3% von den Gesamtaufwand des Staates im Etat für 1903 für die Berliner Universität; der Beitrag nur für die ordentlichen Ausgaben des Staates allein betrüge 6,2% (von 2904745 M.). Auf den Kopf der Berliner Bevölkerung fielen vom Gesamtbeitrag doch nur ca. 15 Pfennig, vom Beitrag für die laufenden Ausgaben ca. 10 Pfennig. Wäre das zuviel für die großen Extravorteile, welche die Stadt Berlin und ihre Einwohnerschaft von der Universität Berlin hat? Natürlich sind diese Zahlenansätze nur Proben zur Illustration. Mancherlei für passend erachtete Modifikationen in dem Berechnungsmaßstabe wie in der Höhe der Zahlensätze ließen sich leicht anbringen.

Andere Fälle

Ähnlich könnte man den Beitrag der betreffenden „Vorzugsstadt" zu den Kosten großer Krankenhäuser des Staats, öffentlicher Samm-

Digitized by Google

lungen, Bibliotheken einrichten, z. B. ihn aus einer Quote vom Realaufwand, aus einem festen Satz für das Bett im Krankenhause bilden.

Günstige Folgen eines systematischen Vorgehens dieser Art.

Denkt man sich das alles folgerichtig systematisch durchgeführt, auch in den anderen Staatsverwaltungszweigen, wo es sich, wie in den oben angenommenen Fällen, um Staatsanstalten besonderer Art und größerer Kostspieligkeit handelt, die nur in einzelnen relativ wenigen Fällen im Staate vorkommen und dann den Gemeinden des Sitzes jene Sondervorteile zuführen, so wäre eine der Billigkeit viel mehr entsprechende Verteilung der öffentlichen Lasten für derartige Anstalten über das ganze Land, die verschiedenen Gemeinden, die ganze Staatsbevölkerung erreicht, als jetzt, wo der Staat alles allein trägt. — Der jetzige Zustand schafft Privilegien wirtschaftlicher und finanzieller Art für die Vorzugsgemeinden und noch dazu auf Kosten der übrigen Gemeinden und ganzer Landesteile.

Die Durchführbarkeit der Sache überhaupt und die Vermeidung von Härten dabei hängt freilich wieder von dem Einnahmesystem der Gemeinden, speziell jener Vorzugsgemeinden ab, womit wir zum zweiten Teil unserer Aufgabe gelangen.

Zuvor indessen noch eine andere Bemerkung im folgenden Anhang zu diesem ersten Teile.

Anhang zum Teil I.

Entwickelung des Gebührenwesens bei öffentlichen Einrichtungen und Anstalten der erwähnten Art.

Vorteil.

Auch ohne auf die im vorausgehenden in Aussicht genommene finanzielle Mitbelastung der Gemeinden, eine immerhin doch legislativ und administrativ schwierige Maßregel, zu greifen, jedenfalls mit der erwünschten Wirkung, bezügliche Ansprüche an die Gemeinden mäßiger halten zu können, lassen sich die Ausgaben des Staats, welche durch die sonstigen Staatseinnahmen gedeckt werden müssen, in größerem Maße als bisher durch eine Entwickelung der Gebühren für die Benutzung betreffender Einrichtungen decken.

Zweckmäßigkeit und Berechtigung solcher Gebührenentwickelung.

Das ist nicht nur zulässig, sondern in vieler Hinsicht selbst durchaus passend und sogar geboten, auch prinzipiell betrachtet. Nur muß

Digitized by Google

man auch hier wieder manchen öffentlichen Vorurteilen entgegenzutreten wagen. An ältere und neuere Verhältnisse läßt sich dabei leicht anknüpfen, so auf dem Gebiete des Hochschulwesens und allgemeiner Bildungsanstalten (Auditoriengelder, Instituts- und Seminargebühren, Eintrittsgelder bei öffentlichen Sammlungen u. dgl. m.). Aber man kann und darf das Gebührenprinzip auch noch ausgedehnter anwenden und die Gebührensätze erhöhen.

Zu weitgehende Unentgeltlichkeit.

Auch hier handelt es sich um eine allgemeine Prinzipienfrage des geschichtlichen und des bestehenden Verwaltungs- und Finanzrechts. In der Beschränkung des Gebührenwesens, selbst bis zur Aufhebung aller Gebühren und der prinzipiellen Gewährung unentgeltlicher Benutzung, Besuchs, ist man namentlich im 19. Jahrhundert unter dem Einfluß gewisser geistiger und politischer Strömungen öfters zu weit gegangen. Man glaubte im allgemeinen Kulturinteresse das Gebührenwesen gerade auf dem Bildungsgebiete beschränken oder selbst beseitigen zu sollen, um gewisse Einrichtungen und Anstalten allen leichter, den ärmeren Volkskreisen überhaupt erst zugänglich zu machen. Ein gewiß berechtigter, aber doch nicht allein entscheidender, sondern nur in bestimmten Grenzen durchzuführender Gesichtspunkt. Denn einmal braucht in der Tat deshalb noch nicht auf alles Gebührenwesen auf diesem Gebiete verzichtet zu werden und sodann entscheidet man eben die Finanzfrage hierbei, wie die oft bedeutenden Kosten dieser Einrichtungen gedeckt werden sollen, sofort einseitig und viel zu absolut dahin, daß stets alles auf den allgemeinen Staatssäckel genommen werden soll. Das ist praktisch bedenklich und prinzipiell unrichtig. Es ist nicht einzusehen, warum die speziellen Interessenten, die Benutzer, Besucher, zumal im Falle ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, nicht in „Gebühren für den Sondervorteil, der ihnen hier vor unzähligen anderen Staatsbürgern und Steuerträgern zuteil wird", einen Beitrag zur Kostendeckung liefern sollen. Das läßt sich sehr wohl so einrichten, daß allgemeine Kulturinteressen und Spezialinteressen von Angehörigen der ärmeren Bevölkerung dabei gar nicht leiden und nach wie vor gewisse günstige Weiterwirkungen solcher Einrichtungen von den Benutzern und Besuchern sozusagen auf das ganze Volk und das ganze Gemeinwesen „durchsickern".

Digitized by Google

Neuere Wiederanerkennung der Berechtigung von Gebühren. Beispiele.

Mit vollem Recht hat die neuere Finanztheorie und auch die jüngste Finanzgesetzgebung und Praxis denn auch in diesen, wie in verwandten Fällen auf anderen Verwaltungsgebieten, die Berechtigung einer Wiederausdehnung des Gebührenwesens anerkannt. Unter anderem steht im Kommunalfinanzwesen das neue preußische Kommunalabgabegesetz von 1893, vom Minister v. Miquel scharf vertretenen Auffassungen gemäß, mit Recht auf diesem Boden. In den durchaus berechtigten neueren Instituts- und Seminargebühren der Universitäten und anderen Hochschulen ist derselbe Weg betreten. Das hat zwar, wie stets in solchen Fällen, überhaupt und gerade auch in akademischen Kreisen mannigfach Opposition gefunden. Aber mit Unrecht, ganz abgesehen von dem Umstande, daß solche, zumal bisher so ganz niedrig bemessene Gebühren neben dem gewöhnlichen Kollegiengeld, den Taxen bei Im- und Exmatrikulation u. s. w. die in die Privatkassen der Lehrer und Wahlbeamten fließen, gar nicht stark ins Gewicht fallen. Auch prinzipiell sind solche Gebühren indessen berechtigt. Eine Ausdehnung auf analoge Fälle, eine mäßige Erhöhung kann recht wohl in Frage kommen.

Spezialfälle, die zu erwägen.

So mag an den Hochschulen und allgemein für Studenten und das sonstige Publikum auf Gebühren für Bibliotheksbenutzung hingewiesen werden. Mit Befreiungen in berücksichtigungswürdigen Fällen (wie bei Stundung von Kollegiengeld) lassen sich die Interessen wirklich ärmerer Personen genügend wahrnehmen. Alle anderen können eine mäßige Bibliotheksgebühr recht wohl zahlen, das unhaltbare System der Kavierung der Lehrer u. s. w. für ihnen oft völlig unbekannte Studenten und andere Leute läßt sich so beseitigen, in der Einnahme aus solchen Gebühren implicite ein Reservefonds für Verluste, allgemein wie bei Seminaren, wenn die Einnahme nicht direkt in die Staatskasse fließen soll, ein Zuschuß zum Anschaffungsfond gewinnen.

In beschränktem Maaße möchten ebenso Besuchstaxen (Eintrittsgelder) bei öffentlichen Sammlungen zu befürworten sein. Sie bestehen bekanntlich mehrfach, auch in Deutschland noch z. B. bei der großen Dresdener Gallerie, auch in München. Allgemein bekannt ist das Eintritts- oder Besuchsgeld von 1 Lire bei fast allen staatlichen und kommunalen Sammlungen und „Sehenswürdigkeiten“ in Italien, ein häufiger Verdruß

Digitized by Google

der Reisenden und doch bei einigem Erwägen etwas ganz Billiges und Richtiges. Durch Gewährung von Frei-Tagen und für gewisse Berufskreise von Freikarten werden die allgemeinen Kultur- und berechtigte Spezialinteressen auch hier genügend wahrgenommen. Warum soll stets nur der allgemeine Staats- und Steuersäckel hier für die Interessen Einzelner und Leistungsfähiger alle Kosten tragen?

Weitere Begründung.

Man erwäge doch auch noch Folgendes: vielfach handelt es sich bei den Besuchern von Sammlungen u. s. w. an Hochschulen um Ausländer. Warum sollen diese, die — zumal bei bloß direkter Besteuerung — sonst nichts zu den Staatslasten beitragen, nicht in solchen Gebühren ein wenig mit belastet werden? Aber auch die Inländer! Schon, daß solche Anstalten doch nur in einigen Orten des Staatsgebietes sich befinden, macht sie für die große Menge der Bewohner anderer Orte, zumal der unteren Klassen, die keine Vergnügungsreisen machen, fast ganz unzugänglich. Auch hier haben die Ortsbewohner wieder teils allein, teils vorzugsweise den Vorteil. Es ist eine Übertreibung, hier Alles immer unentgeltlich zu gewähren. Weder das sicher hier stark mitspielende allgemeine Kulturinteresse, welchem diese Anstalten dienen, noch das Interesse der „kleinen Leute" verlangen in der Tat eine solche allgemeine Unentgeltlichkeit.

II.

Die Entwickelung der Gemeindeeinnahmen.

Praktische Bedeutung gegenüber der Frage unter I.

Es ist klar, daß eine finanzielle Mitbelastung der Gemeinden, auch der „Vorzugsgemeinden", um so leichter praktisch durchzuführen ist, je entwickelungsfähiger und beweglicher das Einnahmesystem der Gemeinden ist. Sie werden dann leichter freiwillig sich bereitfinden lassen, Aufgaben statt des Staates zu übernehmen, Beiträge zu Staatsanstalten zu gewähren. Sie werden sich aber auch einer Ausdehnung ihres obligatorischen Wirkungskreises und der Auflegung obligatorischer Beiträge weniger entgegenstemmen.

Bestehendes Recht.

Zur befriedigenden Entwickelung der (ordentlichen) Gemeindeeinnahmen genügen nun großenteils schon die Bestimmungen des geltenden kommunalen Finanzrechts, in Preußen namentlich des im Ganzen vortrefflichen neuen Kommunalabgabegesetzes von 1893. Nur in einzelnen

Digitized by Google

Fortbildung des Rechts, auch des Reichsrechts.

Punkten bedarf dieses für den uns hier beschäftigenden Zweck einiger Abänderungen. Dazu muß eventuell auf dem Gebiete des Reichsrechts eine, auch sonst schon mehrfach befürwortete Abänderung der Bestimmungen kommen, welche die kommunale Getränkebesteuerung zu sehr beschränken, und in Verbindung hiermit eine unten befürwortete Ausdehnung der Kommunalsteuer auf das Gebiet der Tabakbesteuerung reichsrechtlich möglich zu machen sein.

Schwierigkeiten in der geltenden Gemeindeverfassung.

Aber Vieles hängt auf dem Boden des bestehenden Verwaltungs- und Finanzrechts auch von den freien Entschließungen der Gemeindeorgane, namentlich des Magistrats und mehr noch der kommunalen Vertretungskörper (Stadtverordneten) ab. Hier darf wohl ein Punkt nicht unberührt bleiben. Das geltende Recht der Städteordnungen gibt bei uns dem Grundbesitz eine mit den heutigen Bedürfnissen und mit der Stellung dieses Besitzes bezw. seiner Eigentümer in den (großen) Städten nicht mehr vereinbare Überlegenheit in der Gemeindevertretung. Die Sachlage ist hier eine grundverschiedene von den Landgemeinden und wird es täglich mehr. Das Interesse der städtischen Grund- (Haus-)besitzer steht hier oftmals mit den finanz- und steuerpolitischen Anforderungen an die Entwickelung der städtischen Einnahmen aller Art, zumal der Gebühren und Steuern, in einem scharfen Gegensatz. Wo der Grundbesitz, wie in Großstädten, so sehr Spekulationsobjekt geworden ist, so oftmals den Eigentümer wechselt, so stark verschuldet ist, sind die jeweiligen öfters nur momentanen und nominellen Eigentümer kein Element mehr, welches Anspruch auf eine so einflußreiche Stellung, wie die ihnen noch gebliebene, in der Gemeindevertretung erheben könnte. Indessen muß es uns an dieser Bemerkung über den Zusammenhang der Fragen der kommunalen Finanz- und Steuerreformen mit derjenigen der Reformen der Gemeindeverfassung hier genügen.

Frage der Eingemeindung der Vororte.

Auch eine andere wichtige administrative Frage, diejenige der Eingemeindung der Vororte in die Hauptgemeinde, zumal in Großstädten (Berlin!), spielt mit in das Problem der kommunalen Finanzreform und der Einnahmeentwickelung hinein, wie sich unten zeigen wird. Indessen kann aber auch diese große, vielerlei berührende Frage hier nicht näher mit behandelt werden. Aber zu berühren ist sie.

Digitized by Google

Im Folgenden werden Einnahmen aus privatwirtschaftlichen Zweigen und gewissen mit Gebührenerhebung verbundenen Einrichtungen und Anstalten von den Steuern unterschieden und beide Einnahmegruppen getrennt behandelt.

A. Privatwirtschaftliche (Überschuß)- und Gebühreneinnahmen.

Standpunkt ihnen gegenüber.

Diese Einnahmen finden sich zwar allgemein seit Alters und noch heute überall in den Gemeinden wie den Staaten und sie haben infolge der Übernahme neuer Unternehmungen und Anstalten durch die Gemeinde, besonders in Großstädten, in der neueren Zeit wieder eine Ausdehnung erfahren. Aber unter dem Einfluß einseitiger nationalökonomischer und finanzwissenschaftlicher Doktrinen sowie politischer Anschauungen sind diese Einnahmezweige doch im Ganzen in der möglichen und wünschenswerten Entwickelung zurückgeblieben. Daraus entsprang dann die Notwendigkeit, die Steuern umsomehr zu entwickeln und, wo das unterblieb, die Beengtheit der kommunalen Finanzverhältnisse. Indessen in neuester Zeit ist hier in den wissenschaftlichen, praktischen und politischen Ansichten eine Änderung, zum Teil ein Umschwung, eingetreten, der sich freilich noch nicht in allen Gemeindeverwaltungen und Vertretungen stark genug für die Finanzpolitik geltend macht. Auch das preußische Kommunalabgabegesetz von 1893 (§ 2, 3, 4 ff) bezeichnet einen Fortschritt in dieser neueren Richtung.

Älterer Besitz.

Von älterem privatwirtschaftlichen, ausschließlich oder vornehmlich Erwerbszwecken dienenden Gemeindebesitz hat sich noch bei uns und auch in den Städten Manches bis heute erhalten — Land-, Kämmereigüter, Forsten, Steinbrüche, einzelne Gewerbebetriebe, z. B. Brauereien, städtische Grundstücke im Innern der Stadt und außerhalb, an der Peripherie, überhaupt. Durch Verpachtung, hier und da im Selbstbetrieb wird dieser Besitz ausgenutzt. Aber in den größeren und Großstädten mit ihren gewaltigen Budgets spielt der Ertrag aus diesen Quellen begreiflich meist keine große Rolle mehr. Mit Recht aber sollte dieser Besitz in der Regel behalten werden, besonders auch der von Baustellen und dazu sonst dienlichen Grundstücken. Auch zum finanziellen Schaden der Gemeinde ist hier öfters Manches ohne rechte Voraussicht verkauft worden, während

Digitized by Google

schon für Verwaltungszwecke (Schulen u. s. w.) später wieder teuerer Boden angekauft werden mußte. Auch bedenklicher Bodenspekulation hat eine solche Veräußerung von städtischen Grundstücken wohl Vorschub geleistet. Es wird umsomehr darauf hinzuweisen sein, daß eine richtige städtische Bodenpolitik, so durch Benutzung des Instituts des Erbbaurechts, auch der finanziellen Zukunft der Gemeinde zugute kommen kann. Hier gilt es meist nur wieder, Vorurteile und antagonistische Privatinteressen einflußreicher Kreise zu bekämpfen. Daß das möglich ist, zeigen Städte des Westens, besonders Frankfurt a. M. unter seiner trefflichen Stadtverwaltung.

Neuerer Besitz.

Neben ihm und mehr als solcher ältere kommt aber jetzt neuerer Besitz und Betrieb privatwirtschaftlicher, eventuell auch dem Gebührenprinzip zu unterstellender Unternehmungen und Anstalten in Betracht; gerade in Städten, zumal Großstädten mit in Folge moderner technischer Entwickelungen. Es handelt sich namentlich um das große Gebiet des Wasser-, Beleuchtungs-, Verkehrs-, modernen Marktwesens u. dgl. m. (Markthallen, Viehöfe, Schlachthäuser u. s. w.) Diese Einrichtungen werden meistens im Besitz und selbst im Betriebe der Gemeinde dem Interesse geordneter und nach den Preisen und Gebühren angemessener Bedürfnißbefriedigung der Bevölkerung, wie gleichzeitig dem berechtigten Finanzinteresse am besten dienen. Die Gemeinde kann diese Dinge ökonomischtechnisch ebenso gut, öfters besser einrichten und verwalten, als eine Privatunternehmung, die hier fast immer durch die Aktiengesellschaft repräsentiert wird. Sie kann die Verwaltung aber auch gemeinnütziger führen als eine solche Gesellschaft und dabei doch ihre fiskalischen Interessen in berechtigtem Maaße wahrnehmen. Dies alsdann für die ganze Bevölkerung, für die Steuerzahler, nicht wie die Gesellschaft für Private, Aktionäre, Aufsichtsräte, Direktoren. Auch hier waren es großenteils doktrinäre und politische Vorurteile, auch privatkapitalistische Interessen, welche einer Entwickelung bezüglicher Unternehmungen und Anstalten als kommunaler Besitze und Betriebe lange viel zu sehr entgegengewirkt haben, ähnlich wie im Staate beim Eisenbahnwesen. Auch hier hat sich jetzt mehr und mehr ein Wandel der Anschauungen mit Recht vollzogen und sind immer mehr solche Anstalten von den Gemeinden auch im Selbstbetrieb übernommen, regelmäßig wie zum Vorteil des Publikums,

Digitized by Google

des Verkehrs, der Benutzer, der Angestellten, so auch zum finanziellen Vorteil der Gemeinde.

Werden alle berechtigten Interessen ersterer Art bei solchen Anstalten und Betrieben wahrgenommen, so ist auch eine „Überschußwirtschaft" — über die Deckung der Betriebskosten, der etwaigen Zinsen und Tilgungsquoten des Anlage- und Betriebskapitals, der dafür aufgenommenen Anleihen hinaus — recht wohl berechtigt (wie bei Post und Staatsbahnen im Staate). Die betreffenden günstigen Erfahrungen mit städtischen Gasanstalten, deren Reinerträge auch für die Gemeindefinanzen bei uns öfters ein recht erfreulicher Gegenstand sind, belegen das schon seit länger. Da es sich in den hierher gehörigen Fällen ohnedem vielfach um quasimonopolartige Anstalten handelt, die dann den Besitzern selbst ungewöhnlich hohe Renten abwerfen, so ist hier auch im finanziellen Interesse die Uebernahme und der Betrieb durch die Gemeinde öfters noch besonders angezeigt. Leider haben manche Stadtverwaltungen und Gemeindevertretungen hier eine große Kurzsichtigkeit und doktrinäre Voreingenommenheit gezeigt und den privatkapitalistischen Interessen von Dritten gegenüber sich nicht immer stramm genug abwehrend verhalten. Welche Gewinne hätte z. B. Berlin für seinen Gemeindesäckel statt der „großen Berliner" Gesellschaft beziehen können, wenn es im innern Verkehrswesen eine andere Politik befolgt hätte! Auch die Beiträge dieser und anderer Gesellschaften sind für die Finanzen Berlins nicht entfernt ein Aequivalent gewesen und haben die hohen Dividenden nicht allzu sehr geschwächt.

Die rein oder wesentlich privatwirtschaftlichen („gewerblichen") Unternehmungen und die mehr „gemeinnützigen", mit Gebührenerhebung für die Benutzer verbundenen Anstalten und Einrichtungen lassen sich wohl prinzipiell, aber öfters nicht in der Praxis unterscheiden, wo die eine in die andere Art übergeht. Das ist für das Folgende zu beachten.

Geltendes preußisches Recht: zu enge Bestimmungen.

So anerkennenswert im preußischen K.A.G. von 1893 (Teil 1, Titel 1, § 4 ff.) die erweiterten Bestimmungen über Erhebung von Gebühren und Beiträgen sind, so sind sie doch mehrfach noch zu eng gefaßt und haben das Maß der Gebühren und besonders des aus dem ganzen Gebührenwesen einer Einrichtung zu erzielenden Aufkommens an Einnahmen bezw. Reinerträgen noch zu sehr beschränkt. So in

Digitized by Google

Verwaltungs-, wirtschaftliche Gebühren.

§ 6. wenn hier in Bezug auf die zahlreichen Verwaltungs- und Aufsichtsgebühren im Bau-, Marktwesen, bei Aufführungen u. s. w., Lustbarkeiten im 3. Abs. allgemein verordnet wird — als „zwingendes" Recht —: „die Gebühren müssen so bemessen werden, daß deren Aufkommen die Kosten des bezüglichen Verwaltungszweiges nicht übersteigt." Einmal ist das kaum zu berechnen, sodann geht die Beschränkung auch zu weit. Gleiches gilt von der Bestimmung im Abs. 2 § 11, daß das Aufkommen von Schlachthausgebühren zwar jetzt in einer die Kosten übersteigenden Höhe zulässig ist, aber doch nur soweit, daß das Jahresaufkommen außer den Unterhaltungskosten der Anlage und des Betriebs eine 8%ige Verzinsung des Anlagekapitals oder der etwa gezahlten Entschädigungssumme decken darf. Hier machen sich übertriebene Befürchtungen vor einer fleischsteuerartigen Wirkung solcher Gebühren geltend. (In Städten mit Schlachtsteuer bezw. Verbrauchssteuer von Fleisch darf die Verzinsung der Schlachthäuser selbst 5% nicht übersteigen).

Schulgeld.

Schulgeld in Volksschulen ist in den Gemeinden infolge der bekannten neueren Entwickelung der Dinge fast ganz fortgefallen. Ob man hier nicht auch gegen ein in gewissen Grenzen auch bei diesen Schulen berechtigtermaßen mitspielendes Interesse der Finanzen der Gemeinden (und des Staats) etwas zu weit gegangen ist, bleibe dahingestellt. Gegenüber bekannten politischen Anschauungen und verfassungsmäßigen Bestimmungen wird hier indessen jetzt kaum etwas zu ändern sein. Umsomehr, auch im berechtigten finanziellen Interesse, kommt das Schulgeld für andere Schulen im Kommunaletat in Betracht, höhere, Spezialschulen u. s. w. Hier ist mit Recht auch im neuen Gesetz von 1893 an dem Satze, als zwingendendes Recht, festgehalten worden (§ 4 Abs. 4): es „muß für den Besuch der von den Gemeinden unterhaltenen höheren Lehranstalten und Fachschulen ein angemessenes Schulgeld erhoben werden." Neuerdings hat auch, den steigenden Ansprüchen an die Schulen und den wachsenden Kosten gemäß, mehrfach eine Erhöhung dieses Schulgeldes (von Gymnasien u. s. w.) stattgefunden, nicht ohne Widerspruch bei den Interessenten und in öffentlicher Meinung und Presse, aber ganz mit Recht. Hat doch selbst Karl Marx die Forderung un-

Digitized by Google

entgeltlichen Unterrichts in solchen Schulen in früheren sozialdemokratischen Programmen als falsch abgewiesen, weil sie einseitig nur gewissen Klassen und Personen zugute komme. Auch deckt gewöhnlich der Ertrag des Schulgeldes der höheren Lehranstalten kaum die Hälfte der Kosten. Eine weitere Steigerung scheint mir nicht ganz unberechtigt zu sein, wenn auch wegen des mitspielenden allgemeinen Interesses keine volle Kostendeckung durch Schulgeld zu erstreben ist. In einzelnen rheinischen Gemeinden ist früher das Schulgeld bei höheren Lehranstalten etwas mit nach der Vermöglichkeit der Eltern geregelt worden, etwas niedriger angesetzt für ärmere als für wohlhabende Eltern (etwa in Anlehnung an die Einkommensteuerveranlagung). Das ist dem Vernehmen nach neuerdings meistens beseitigt worden, der prinzipiellen Auffassung des Schulgeldes als Gebühr und dem geltenden Recht (?) gemäß (obwohl ich jüngst von einem Falle vernahm, wo eine bezügliche Abstufung des Schulgeldes wieder genehmigt worden sei). Diese Anwendung des bekannten Hauptgrundsatzes der eigentlichen Besteuerung, der Abgabebemessung mit nach der Leistungsfähigkeit, auch auf Gebühren, wie Schulgelder, ist allerdings im preußischen wie sonstigen Gebührenrecht eine Singularität (wenn auch keine völlige, z. B. höheres Wegegeld für Luxusfuhrwerk beruht auf demselben Gedanken und kommt vor). Aber ohne weiteres nach dem „Wesen" der Gebühren eine solche Abstufung ganz abzulehnen, scheint mir zu weit zu gehen. In manchen Fällen erfolgt sie selbst im Privatverkehr (z. B. im Gasthauswesen). Es bahnt sich in solcher Gebührenabstufung aber auch eine „soziale" Auffassung an, der es an innerer sachlicher wie an finanzieller Berechtigung nicht ganz fehlt. Es kann dadurch eine Verteilung der Kosten gewisser Einrichtungen wohl mitunter günstiger, sozial gerechter gestaltet, die Kostendeckung erleichtert werden. Mindestens schiene mir ein bezüglicher Gemeindebeschluß, zwar der Aufsichtsbehörde zur Bestätigung vorgelegt werden zu müssen, aber nicht von vornherein unbedingt abzulehnen zu sein.

Gewerbliche Unternehmungen.

Für die „gewerblichen" Unternehmungen der Gemeinden schreibt der § 3 des K.A.G. in Preußen, wiederum als zwingendes Recht, vor, sie müßten „grundsätzlich so verwaltet werden, daß durch die Einnahmen mindestens die gesamten durch die Unternehmung der Gemeinde er-

Digitized by Google

wachsenden Ausgaben, einschließlich der Verzinsung und der Tilgung des Anlagekapitals, aufgebracht werden". Damit entfällt mit Recht eine Grenze des Gewinns nach oben (wie sie bei den Schlachthäusern beibehalten ist) und wird der Gemeinde eine finanzielle, im Ganzen richtige Direktive gegeben. Sonst aber geht die Bestimmung einmal zu weit und andrerseits nicht weit genug. Es kann doch auch Fälle geben, wo die Gemeinde eine solche „Unternehmung" an sich zieht, ohne, mindestens ohne sicher auf eine ausreichende Verzinsung zu kommen, gleichwohl aber die Übernahme im allgemeinen berechtigten Kommunalinteresse liegt. Gerade die Entwickelung der modernen Technik führt zu immer häufigeren Fällen, in denen die „Vergemeindlichung" berechtigt ist, trotz unsicherer Kostendeckung durch Benutzungsabgaben. Ferner aber ist der Ausdruck „gewerbliche Unternehmungen" nicht von unzweifelhaftem Sinn. Es giebt Fälle, wo gemeinnützige, soziale und gewerbliche, finanzielle Interessen bis zur Untrennbarkeit in einander übergehen, so im Kredit-, Bank-, Sparkassen-, Versicherungs-, Verkehrswesen. Die einfache Unterstellung solcher Fälle unter „gewerbliche Unternehmungen" würde hier mitunter der einseitig fiskalischen Behandlung die Schranken zu weit öffnen. Z. B. im Sparkassenwesen (wo z. B. im Königreich Sachsen die Erzielung von Überschüssen zu Gunsten der Gemeinden sich viel zu stark entwickelt und zu notorischen Mißständen geführt hat). Die einseitig gemeinnützige Auffassung würde umgekehrt das berechtigte finanzielle Interesse zu sehr beschränken und dadurch der vielfach wünschenswerten Ausdehnung der Gemeindetätigkeit auf Gebiete, wie die genannten, welche mehrfach ebenso technisch und administrativ, auch finanziell zulässig, als im Interesse des Publikums wünschenswert ist, entgegen wirken. Man wird hier kasuistisch verfahren müssen. Dann gelangt man dahin, manche Fälle von Kommunalanstalten und Einrichtungen, wenn es sich dabei auch nicht um „gewerbliche" i. e. S. handelt, von einer mehr nach dem Gesichtspunkt des finanziellen Interesses geleiteteten Verwaltung mit zu Gunsten der Gemeinde nicht auszuschließen.

Straßenwesen.

Unter denjenigen Gemeindeanlagen, welche den Bedürfnissen gemäß eine immer vollkommenere und daher kostspieligere Einrichtung erheischen und das städtische Budget stark belasten, befinden sich Straßen, Wege,

Digitized by Google

Brücken. Trotz der großen und stark gestiegenen Kosten hat hier auch in den Gemeinden, wie meist im Staate bei den Landstraßen (Chausseen), der Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Benutzung, für Verkehrszwecke jeder Art bis zur neuesten mit Fahrrädern und selbst mit — Automobilen, sich immer mehr und besonders wieder in Preußen verbreitet. Pflaster-, Wege-, Brückenzölle, Ersatzabgaben in anderer Form sind bei uns immer mehr verschwunden, im Streben nach „Verkehrsfreiheit", im behaupteten „allgemeinen" Interesse, wegen der „Unbequemlichkeit" der üblichen Erhebungsform (an bestimmten Straßenstellen, mit Schlagbäumen u. s. w.). An den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen über die Erhebung solcher „Verkehrsabgaben" ist in Preußen durch das K.A.Gesetz von 1893 nichts geändert worden (§ 5). Ein Zwang zur Erhebung findet aber nicht statt (§ 4 letzter Absatz). Gewiß sind nun auch gute Gründe für Unentgeltlichkeit der Straßen- und Brückenbenutzung vorhanden. Aber eine Einschränkung dieser Unentgeltlichkeit läßt sich doch auch ganz gut begründen, wenigstens für gewisse Arten der Benutzung mit Wagen, Zug-, Lasttieren, Fahrrädern, Automobilen, schon weil die Benutzung öfters eine starke Abnutzung der Straße u. s. w. mit sich bringt, weil der Vorteil der Benutzung doch kein gleichmäßiger ist, sondern sich stark differenziert, auch weil die Verbesserung der Straßen (Pflaster! Asphalt!) die Abnutzung der Fahrzeuge, der Zugtiere, die Kosten der Zugkraft für die betreffenden Besitzer stark vermindert. Deswegen erscheint eine Spezialbelastung der Benutzer in irgend einer Form doch auch heute noch und zum Teil gerade heute wieder recht wohl einer ernstlichen Erwägung wert. Die etwas lästige Wegegeldform läßt sich, wenn man sie scheut, vermeiden. Eine taxartige Jahresabgabe von Fuhrwerken und Zugtieren, auch Reittieren, mit Abstufung nach Arten und Zwecken der Fahrzeuge und Tiere, wobei auch etwas Luxussteuerzwecke mit verfolgt werden können, wäre für manche Gemeinden nicht unangemessen. In Berlin dachte man an eine solche Abgabe, als man vor Jahrzehnten das sprichwörtlich schlechte Pflaster energisch und mit großen Kosten zu verbessern begann. Man hat aus mir unbekannten Gründen von der Einführung Abstand genommen. Für die praktische Durchführung liegen in den ausländischen Wagen-, Pferde-, Equipagensteuern, in England, Frankreich, in in- und

Digitized by Google

ausländischen Fahrradsteuern brauchbare Muster vor. Die Kasuistik muß in Arten und Zwecken der Fuhrwerke und Zug- und Reittiere etwas weit gehen, auch Freiheiten (für Dienstfuhrwerk und Pferde u. s. w.) sind nicht ganz zu vermeiden. Aber eine besonders schwierige Sache wäre eine solche Steuer nicht. Für ganz besonders teure Methoden, z. B. Asphaltierung, wo zugleich die Straßenanwohner den großen Vorteil geringeren Geräusches erlangen, wäre auch eine Mitbelastung der Hausbesitzer zu erwägen, vollends solange doch nur gewisse Straßen diese besonderen Vorteile genießen.

Einer neuen Gesetzgebung zu solchem Zwecke bedürfte es kaum. Auf dem Boden des bestehenden Verwaltungs- und Finanzrechts ließe sich die Sache durchführen. In Bayern, etwas auch in Württemberg und Baden, kommen noch heute vielfach kommunale Pflaster- und Brückenzölle vor, von nicht unwesentlicher finanzieller Bedeutung. So sind in Bayern in den sogenannten „unmittelbaren“ Städten aus solchen Abgaben eingenommen 1896: 1 645 000 M., in München allein 1894: 795 000 M., 1899: 1 235 000 M., in anderen Gemeinden, meist kleineren Städten, 1896 auch noch 309 000 M. — Man kann ja auf dergleichen verzichten, aber dann muß man um so mehr eben — eigentliche Steuern erheben und sich über deren Zunahme auch nicht beklagen.

B. Steuern.

Steuern bleiben Hauptsache.

Durch stärkere Überschußwirtschaft in privatwirtschaftlich-gewerblichen Kommunalbetrieben und durch größere Ausdehnung und Entwickelung des Gebührenwesens lassen sich auch bei uns, zumal in größeren Städten, gewiß erheblich größere Finanzmittel flüssig machen, ohne wesentliche Bedenken, vielfach ganz mit Recht und aus guten Gründen, wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde. Aber auch in den Gemeinden, wie in allen öffentlichen Körpern, selbst in den deutschen Staaten mit ihren großen Überschüssen aus altem und neuerem Staatseigentum und Betriebsverwaltungen, wird trotzdem die Besteuerung die Hauptquelle ordentlicher Einnahmen sein und voraussichtlich, wenigstens für absehbare Zeit, bleiben müssen. Daher liegt der Schwerpunkt des uns hier beschäftigenden kommunalen Finanzproblems doch auch in der Besteuerung.

Digitized by Google

Auf dem Boden des geltenden Reichs-, Staats- und Gemeindesteuerrechts, des letzteren namentlich nach der Gestaltung, welche es in Preußen durch das Gesetz von 1893 erhalten hat, läßt sich nun auch hier im wesentlichen alles Erforderliche erreichen. Nur einzelne, fast durchaus doch nur kleinere Reformen des Rechts sind für einige Punkte geboten, um eine passende Einrichtung und Ausbildung der Kommunalbesteuerung zu ermöglichen. Im Übrigen hängt dann freilich Vieles vom richtigen Verständnis und guten Willen der Gemeindeverwaltungen und -Vertretungen ab. In dieser Hinsicht sind die oben angedeuteten Schwierigkeiten und Hemmungsmomente nicht zu verkennen. Indessen sind doch vielfach Aufklärungen der öffentlichen Meinung erfolgt, verbreitet sich die Erkenntnis bestehender Mißstände und passender Richtung von Reformen (so in der Grund- und Gebäudebesteuerung, den Grundbesitzwechselabgaben), sind da und dort schon praktische Fortschritte gemacht, die als Beispiele der Ausführbarkeit und des Erfolgs besonders beweiskräftig sind, und endlich drängt eben das zwingende Finanzinteresse, die Notwendigkeit, mehr Mittel zu beschaffen, weiter. In letzterer Hinsicht erscheint es wieder zweckmäßig, wenn der Staat, wenigstens gegenüber leistungsfähigen Gemeinden, wie den meisten Großstädten, nicht zu leicht zu Dotationen und Subventionen sich herbeiläßt, und die Gemeinde auf ihre eigenen Mittel verweist. Auch die Bestimmung des Ausmaßes solcher Staatsbeihilfen in verschiedener Weise mit unter der Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist berechtigt, trotz der Opposition in den „benachteiligten" Gemeinden (wie im Gesetz vom 23. März 1897 betr. Berlins und anderer Großgemeinden).

Die Eventualitäten einer Abänderung des geltenden Rechts werden im Folgenden gleich an betreffender Stelle bei den einzelnen Kommunalsteuerfragen mit erörtert. Letztere gliedern sich wieder nach den in Betracht kommenden Hauptarten der Steuern.

1. Die indirekte, namentlich die sog. Verbrauchsbesteuerung und verwandte Steuern.

Zurücktreten dieser Steuern.

Im preußischen Staat alten Umfangs (vor 1866er) hat die geschichtliche Entwickelung des Steuerrechts und der Steuerpraxis die einst

so starke indirekte Verbrauchsbesteuerung (Accise, Oktroi) der Gemeinden bekanntlich fast ganz verschwinden lassen. Seit dem Gesetz von 1873, welches die Mahlsteuer unbedingt ganz und die Schlachtsteuer als Staatssteuer beseitigte, haben nur wenige Städte die letztere Steuer als Gemeindesteuer noch behalten. Mäßige Zuschläge zur Reichs-Biersteuer finden sich hier und da, auch in Berlin, sonst kaum mehr etwas. In den neuen Provinzen, auch noch im Königreich Sachsen, in den süddeutschen Staaten, vollends im Reichsland, wo hier das französische Oktroirecht noch gilt, sind dagegen indirekte Verbrauchssteuern noch in mehr oder weniger erheblichem Umfange verblieben. (Im 4. Bande meiner Finanzwissenschaft, 1901, habe ich das Wichtigste darüber mitgeteilt).

Zu starke Ablehnung der indirekten Steuern.

Daß man unter dem Einfluß einseitiger nationalökonomischer Doktrinen, vorgefaßter Meinungen und politischer Schlagworte in Altpreußen in der Beseitigung fast aller indirekter Verbrauchssteuern zu weit gegangen ist, wird seit länger immer allgemeiner eingesehen. Die Nachteile solcher Kommunalsteuern, wie dieser Steuern überhaupt, nach ihrer angenommenen, aber nicht ausreichend erwiesenen, belastenden Wirkung auf die Konsumenten, besonders „die kleinen Leute", sind öfters übertrieben, namentlich zu sehr verallgemeinert, die finanziellen Vorteile nicht genügend gewürdigt worden. Bei recht wohl möglicher richtiger Auswahl der besteuerten Artikel und richtiger Bemessung der Höhe der Steuersätze fallen die Bedenken, welche aus einer Überlastung der unteren Klasse entnommen werden, fort oder schwächen sich doch erheblich ab. Diese Klassen überhaupt mit zu besteuern, läßt sich gewöhnlich nicht vermeiden und ist auch gerechtfertigt, erfolgt aber in der Form indirekter Steuer in Gemeinde wie Staat für die Besteuerten selbst wie für den Fiskus am Bequemsten, öfters besser als durch direkte Steuern. Die etwaige Be- und Überlastung der unteren Klassen, der Arbeiter speziell, wird bei der indirekten Kommunalbesteuerung leichter als bei der indirekten Staatsbesteuerung unter dem Einfluß von Freizügigkeit, Gewerbefreiheit, tatsächlich starker innerer Wanderungen und Ortswechsel ausgeglichen. In großen Städten mit lebhaftem Fremdenverkehr werden die Fremden, In-, wie Ausländer durch Verbrauchssteuern mitbelastet, während sie durch andere Steuern, besonders direkte, meist gar nicht erfaßt werden, mindestens nur, wenn sie länger in der Gemeinde

Digitized by Google

wohnen. (Paris mit seinem Oktroi von brutto 173 Millionen Frs. im Jahre 1900, Berlin mit seinen ca. 800000 M. Bierzuschlag!). Beim Anschluß der Steuer an Produktions- und Handelsbetriebe, Gasthäuser, Schankstätten u. s. w., bei der modernen Verkehrskonzentration in Eisenbahnhöfen, Markthallen, Viehhöfen, Schlachthäusern, finden sich Besteuerungsformen, welche dem Einwand verkehrsstörender Wirkung, zu lästiger Kontrolen, zu hoher Erhebungskosten viel weniger ausgesetzt sind, als die alten Accise-, Torsteuerformen (auch wenn letztere, entsprechend heutigen Verhältnissen umgebildet, nicht ganz fortfallen können). Alle solche Momente werden bei der früheren einfachen Verurteilung solcher Gemeindesteuern unbeachtet gelassen. Der Vorteil, dann weniger andere, direkte Steuern zu brauchen, diese schon deswegen minder drückend und technisch administrativ besser einrichten zu können, wird dabei ebenfalls nicht genügend gewürdigt.

Neuere, der indirekten Steuer wieder günstigere Richtung.

Der neueren, den indirekten kommunalen Verbrauchssteuern wieder günstigeren Richtung entspricht es, daß im Reichsland die Oktrois auch unter der deutschen Verwaltung beibehalten, in Süddeutschland besonders die Biersteuern sich ausgedehnt haben und einzelne andere (Gas) neu hinzugekommen sind, auch die Schlachtsteuer sich in Preußen da, wo sie einmal bestand, erhalten hat. Das preußische Kommunalabgabegesetz von 1893 nimmt überhaupt zur indirekten Besteuerung i. w. S. wieder eine günstigere Stellung ein und lehnt auch die Verbrauchssteuern nicht ab, wenn es auch der Ausdehnung derselben auf gewisse besonders notwendige Gegenstände entgegentritt. Nach § 14 „dürfen Steuern auf den Verbrauch von Fleisch, Getreide, Mehl, Backwerk, Kartoffeln und Brennstoffen aller Art nicht neu eingeführt oder — was also auch Gemeinden, welche diese Artikel bisher schon besteuerten und sie ferner besteuern, trifft, — in den Sätzen erhöht werden." Sonst „sind die Gemeinden zur Erhebung indirekter Steuern innerhalb der durch die Reichsgesetze gezogenen Grenzen befugt." (§ 11, Abs. 1). Wildpret- und Geflügelsteuern, die praktisch freilich unerheblicher sind und z. T. einen gewissen luxussteuerartigen Charakter haben, unterliegen dem Verbot der Neueinführung von Fleischsteuern ausdrücklich nicht (§ 14, Abs. 1). Für die Frage der kommunalen Verbrauchssteuern sind die reichsgesetzlichen Bestimmungen besonders wichtig. Sie stehen einer Erweiterung dieser Steuern, auch

Beschränkungen im preußischen Recht.

Beschränkungen im Reichsrecht.

Digitized by Google

wenn die Landesgesetze diese zulassen und die Gemeinden sie wünschen, und nach dem neuen Zollgesetz von 1902 in nicht ferner Zukunft auch der Beibehaltung einiger dieser Steuern entgegen. Der noch geltende Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 (Art. 5, unter II. § 2 und 7) läßt nur Bier, Essig, Malz, Cider (Obstwein) und die der Mahl- und Schlachtsteuer unterworfenen Erzeugnisse, dann Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage zur Kommunalbesteuerung allgemein zu, Wein nur in den eigentlichen Weinländern (Südwestdeutschland, auch Nassau), Branntwein nur ausnahmsweise da, wo die Landesgesetzgebung es nach dem damaligen Stande nicht versagen konnte oder eine kommunale Branntweinbesteuerung schon stattfand. Die Steuersätze für die Getränke (Bier, Wein, Branntwein) sind aber außerdem noch auf einen mäßigen Höchstbetrag beschränkt. Sonstige zollpflichtige Artikel sind durch die Vorschrift, daß die mit mehr als 1 ½ M. für den Zentner (50 kg.) mit Zoll belegten Waren nicht mit (Landes- und Gemeinde-) Zuschlägen belegt werden dürfen, fast ganz von der Komunalbesteuerung ausgeschlossen, was u. A. Tabak und Tabakfabrikate, auch fremde Delikatessen dieser Besteuerung entzieht. Nach dem Zollgesetz vom 25. Dezember 1902, § 13, dürfen aber nun vom 1. April 1910 an Abgaben auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mehl und andere Mühlenfabrikate, desgleichen auf Backwaren, Vieh, Fleisch, Fleischwaren und Fett auf Rechnung von „Kommunen" überhaupt nicht mehr erhoben werden. Nur Malz zur Bierbereitung ist hiervon ausgenommen. Die entgegenstehenden vorerwähnten Bestimmungen des Zollvereinsvertrags von 1867 (auch mit der Modifikation im Gesetz vom 27. Mai 1885, die nach Einführung der Zölle auf Getreide u. s. w. eingetreten war, um die Kommunalbesteuerung hier nicht auszuschließen, obwohl jetzt gewisse Zölle 1 ½ M. auf den Zentner übersteigen) sind ausdrücklich aufgehoben worden. Gegen diese nur in Widerspruch mit den Regierungen in das neue Zollgesetz gelangte Beschränkung der Ausdehnung der indirekten Verbrauchsbesteuerung der Gemeinden auf die genannten Artikel hat sich in den betreffenden Gemeinden vielfach eine lebhafte Opposition erhoben. Indessen ist die Bestimmung eben einstweilen bestehendes Recht. Die Frage ihrer gesetzlichen Wiederaufhebung

Digitized by Google

hängt mit der allgemeinen Frage der kommunalen Verbrauchsbesteuerung zusammen.

Zuweitgehende Beschränkungen im Reichsrecht.

Ich glaube nun allerdings auch, daß die älteren und teilweise auch die neueren beschränkenden reichsrechtlichen Bestimmungen zu weit gehen. Für Getreide-, Mahlsteuern, Brotsteuern möchte ich jedoch, zumal neben agrar- und schutzpolitisch m. E. unbedingt gebotenen, nicht zu niedrigen Reichszöllen, nicht eintreten, obgleich sicherlich auch hier die Bedenken aus dem konsumpolitischen Gesichtspunkte übertrieben werden, schon weil dabei der Preisbildungsprozeß im Kleinverkehr für viel zu einfach gehalten wird. Sozial-politische neben politisch-taktischen Rücksichten sprechen gleichwohl dafür, Kommunalabgaben auf das erste Volksnahrungsmittel besser zu unterlassen. Die Fleischsteuer kann ich dagegen nicht so unbedingt als Gemeindeabgabe ablehnen, die Kommunalbesteuerung der alkoholischen Getränke, aller drei, und des Tabaks, wenigstens in der einen oder anderen Form, möchte ich sogar befürworten und dann zu einer wirksamen Besteuerung auch die erforderliche Abänderung der reichsrechtlichen Beschränkungen fordern, so weit es dazu nötig ist. Bei einer bloßen Lizenz-Besteuerung, die unten befürwortet wird, erscheint dies aber nicht einmal durchaus geboten.

Keine Mahlsteuern.

Andere zu erwägende.

Eine Schlachtvieh- (eventuell nur Großvieh, wie in Sachsen und Baden treffende) Steuer und sonstige Fleischsteuer kann sich wenigstens in Großstädten an Viehhöfe und Schlachthäuser unschwer anschließen, womit wichtige steuertechnische Bedenken entfallen. Die Bildung des Kleinpreises bei Fleisch (und anderen Artikeln) hängt von so vielen zum Teil sich kreuzenden Bedingungen ab, daß darunter die Steuer als notwendiger Preissteigerungsfaktor kaum ins Gewicht fällt. Hier wie in anderen Fällen wird die Überwälzung einer solchen Steuer gerade in erhöhtem Preise (oder, was dasselbe wäre, in verschlechterter Qualität) auf den Konsumenten für gar zu sicher angenommen. Die Steuer kann leicht auf einen Anderen fallen, die Miete, den Händler-, den Wirts-, den Produzenten-Gewinn herabdrücken (Bier). Wie käme es sonst, daß das bayrische Bier, trotz dreifacher Steuer, in Bayern allgemein besser und wohlfeiler im Ausschank ist, als in Norddeutschland? Gerade bei den Getränkesteuern verbindet sich die Steuer mit den mancherlei verschiede-

Fleischsteuerfrage.

Preisregulierung bei indirekter Steuern im Kleinverkehr.

Digitized by Google

nen Bedingungen des Kleinpreises im Handel und im Wirtshaus und trifft den „kleinen Mann“ jedenfalls durchaus nicht immer im Maße ihres Betrages. Ähnliches gilt von Tabakfabrikaten. Bei der Besteuerung von Bier und Branntwein kann sich die Kommunalsteuer an die lokale Produktion auch bequem anlehnen, bei dem aus anderen Orten bezogenen Bier und Branntwein und beim Wein und Tabak müßte allerdings eine immer etwas schwierigere und für die Beteiligten lästigere Kontrole des Bezuges und eventuell Absatzes eintreten, welche indessen auch nicht durchschlagenden Bedenken unterliegt. Werden die Getränke- und die Tabaksteuer in den Gemeinden aber in Verbindung mit den Ausschank- und Kleinverkaufsstätten und mit einem entsprechenden Lizenzsystem gebracht, so mindern sich die Schwierigkeiten und Bedenken steuertechnischer Art noch wesentlich.

Gleichwohl möchte aus taktischen Gründen eine Wiederaufhebung der erwähnten Bestimmung im Gesetz von 1902 selbst nur für Fleisch- und Fettwaren besser unterbleiben. Dann müßte aber umsomehr die Getränkebesteuerung den Gemeinden in größerem Maße erleichtert und zu diesem Zweck die reichsgesetzliche Beschränkung entsprechend abgeändert werden. Und eine Zugänglichmachung des Tabaks für die Kommunalbesteuerung schiene mir daneben sehr erwägungswert. Man könnte ja auch noch an einige andere Artikel denken, wie sie im französischen und reichsländischen Oktroi vorkommen, in anderen deutschen Ländern allerdings nur selten, aber doch bisweilen auch: Delikatessen, kohlensaure, künstliche und Natur-Wasser u. dgl., die aber fiskalisch zu wenig einbringen und steuertechnisch Schwierigkeiten bieten, Bau-, Brennmaterialien, Beleuchtung, Viehfutter, von denen beide oben erwähnte Bedenken allerdings nicht ebenso gelten. Sogar eine uns besonders fremdartig anmutende Baumaterialiensteuer, wie im französischen Oktroi — sie brachte um 1900 in Straßburg 647 000 M., in Mülhausen i. E. 351 000 M. jährlich ein! — erscheint nicht so bedenklich, weil sie trotz der etwaigen Steigerung der eigentlichen Baukosten doch die Grundstückspreise etwas herabdrücken kann und so weder das bebaute Grundstück noch die Mieten zu verteuern braucht, wohl aber so „bodenpolitisch“ günstig zu wirken vermag. Indessen wollen wir hier von der Mitbesteuerung dieser Artikel absehen.

Getränke.

Tabak.

Andere Artikel.

Digitized by Google

Rechtfertigung gewisser indirekter Steuern in Gemeinden.

Rechtfertigt sich aber nun überhaupt, prinzipiell und steuertechnisch, eine solche indirekte Verbrauchssteuer in den Gemeinden, auch selbst wenn sie sich auf Getränke (und Tabak) beschränkt? Ich glaube, aus denselben Gründen wie in der Staatsbesteuerung ist das zu bejahen. Gerade je mehr man aus steuerpolitischen, steuertechnischen und sozialpolitischen Gründen eine direkte Besteuerung (nach Einkommen und Vermögen, gar nach Kopf und Familie), für die untere Schicht der unteren Klassen wenigstens besser vermeidet, je mehr man die direkte Steuer in Staat und Gemeinde auf die Mittel- und oberen Klassen vornehmlich legt und zwar mit progressiven Sätzen und mit besonderer Belastung des fundierten Einkommens (durch Vermögenssteuern u. s. w.), auch je mehr man, nach den unten folgenden Vorschlägen, die kommunale Realsteuer passend ausbildet; desto mehr muß doch andererseits daran festgehalten werden: auch die unteren Klassen, deren Gesamteinkommen einen immerhin erheblichen Anteil des ganzen Nationaleinkommens bildet, sind hier wenigstens in irgend einer Form mit zu den Staats- und auch den Gemeindelasten, deren Deckung einmal nach Lage der Dinge durch Steuern erfolgen muß, heranzuziehen. Durch direkte (Personal-)Steuern kann das für die obere und mittlere Schicht der unteren Klassen zwar mitgeschehen, aber doch nur in mäßigen Beträgen. Grade indirekte Verbrauchssteuern, soweit sie überhaupt den Konsumenten belasten, sind hier eine zweckmäßige Ergänzung, bei der unteren Schicht der unteren Klassen ein geeigneter Ersatz der direkten Steuer. Steuern auf alkoholische Getränke und Tabak haben dabei noch den Vorzug, auch etwas konsum-, sitten- und luxuspolitisch mit zu fungieren. Sie sind auch in der Gemeinde durchaus am Platze. Sie müssen nur für die Wohlhabenderen (Weine, feine Liköre u. dgl., feine Tabake, „feine" Geschäfte, Läden, Wirtshäuser) danach eingerichtet werden, diese angemessen mit zu treffen. Das ist die steuertechnische Seite des Problems.

Kein Gegengrund in reichs- und staatsfinanziellen Interessen.

Man macht wohl auch speziell die fiskalischen Interessen von Reich und Staaten gegen eine kommunale Verbrauchsbesteuerung von zollpflichtigen und inneren Reichs- (und Landes-)Steuern unterworfenen Artikeln geltend. Die etwaige Verteuerung dieser Artikel durch Kommunalzuschläge drücke auf den Konsum und vermindere so die Reichs- und

Digitized by Google

Staatseinnahme. Auch die steuer- und sozialpolitischen Bedenken gegen die betreffenden Reichs- und Landessteuern stiegen alsdann noch und die etwa vom reichs- und staatsfiskalischen Interesse geforderte Weiterentwickelung dieser Steuern, die Erhöhung ihrer Sätze finde dann um so stärkeren Widerspruch. Man wird diese Einwendungen nicht für ganz unbegründet ansehen und mit um ihretwillen, schon aus taktischen Gründen unterbleiben Kommunalsteuern auf Getreide, Mehl, Brot, Fleisch besser. Allein selbst bei solchen Artikeln, in noch stärkerem Maße aber bei den alkoholischen Getränken und Tabak kann doch von einer ernstlichen Gefährdung der reichs- und landesfiskalischen Interessen und von einer dem Kommunalzuschlag entsprechenden Verteuerung des Steuerobjekts kaum die Rede sein. Auch hier handelt es sich um verschiedene Preisarten, um Großpreise („en gros") bei den Reichs- und Landessteuern (und Zöllen), und um Kleinpreise („en détail") bei den Kommunalsteuern. Beide Preisarten werden durch wesentlich verschiedene Bestimmungsgründe geregelt. Gerade im Kleinverkehr und im Absatz an die Konsumenten spielt neben anderen viel wichtigeren Faktoren der Kommunalzuschlag kaum eine Rolle. Umsoweniger, wenn man die im Folgenden vorgeschlagene zur hauptsächlichen Steuerform macht, vollends nicht, wenn sie die alleinige Form wird.

Lizenzsteuersystem.

Ich denke hier vornehmlich an ein Lizenzsteuersystem, eine direkte Spezialsteuer für Wirtshäuser, Schankstätten, Geschäfte für den Kleinverkauf von Bier, Wein, Branntwein und auch für Tabak (Tabakläden).

Schon die an die Gewerbesteuer sich anschließende neue preußische sogen. Betriebssteuer könnte zum Ausgangspunkt genommen werden. Sie wäre nur entsprechend auszubilden, namentlich viel weiter abzustufen. Dafür bietet die Gesetzgebung Englands, Frankreichs, auch die neue im Reichsland brauchbare Muster (s. meine Finanzwissenschaft Bd. III, S. 250, 329 u. S. 771 ff., Ergänzungsheft dazu S. 20 u. S. 120, B. IV, S. 413, Elsaß-Lothringen). Vornehmlich nach der Höhe des Miets-, bezw. Nutzungswertes der gewerblichen Lokalitäten, mit progressivem Steuerfuß, wäre die Lizenzsteuer einzurichten, Stufen nach Orten (Ortsgröße, Ortsklassen, Sätze danach), auch nach Arten der Getränke (im Allgemeinen, wenigstens außerhalb der eigentlichen Wein-

Digitized by Google

baugegenden, wo der Wein Volkskonsumptibil ist, mit höheren Sätzen für Weinlokale und Weinläden, als für Bierhäuser, aus konsum-, sanitäts- und sittenpolitischer Rücksicht aber am Höchsten für Branntweinschank und und -Läden) müßten bestehen. Diese Einrichtung löst die wichtige Aufgabe, die Lokalitäten, wo die wohlhabendere und „feinere" Gesellschaft verkehrt, stärker zu belasten, auch die luxuriösen „modernen" Wein-, Bier- und Branntwein-Paläste angemessen höher zu besteuern, als die mit ihnen konkurrierenden einfacheren Lokale. Eine derartige Besteuerung wird auf den Preis des Artikels für den Konsumenten durch Überwälzung mit einwirken, ihn erhöhen können, bisweilen wie bei Branntwein, Wein, ohne Bedenken. Sie wird aber vornehmlich die notorisch oft ganz übertriebenen Gewinne beim Klein-Ausschank der Getränke treffen und nicht selten einen nur erwünschten Druck auf Miete und Bodenrente und Bodenwert ausüben, zumal in großen Städten und in Vorzugslagen (auch bei Tabakläden).

Durch ein solches Lizenzsteuersystem wird man der viel lästigeren Kontrolen und Erhebungsformen bei den sonstigen Getränke- und Tabaksteuern enthoben. Aber allerdings verliert die letztere Besteuerung dadurch den Charakter der indirekten Verbrauchsbesteuerung, welche sich genauer nach dem Maße des Verbrauchs richtet. Auch wird sie immerhin sich nicht genau nach der Leistungsfähigkeit, der Höhe des Gewerbsgewinns selbst, auf Grundlage eines solchen Systems von Sätzen auf die einzelnen Geschäfte verteilen. Letzteres ließe sich dadurch mehr erreichen, wenn man, wie im elsaß-lothringischen Recht, feste Steuersätze, als Mittel- und Minimalsätze, bildete, daraus lokale Steuerkontingente herstellte und diese durch Ausschüsse, wie in der preußischen Gewerbesteuer, unter die Einzelnen verteilen ließe. Selbst die als Quoten der Miete aufgelegten Steuersätze entziehen sich einer endgiltigen Verteilung nach einem solchen Kontingentierungssystem nicht. Man müßte nach den gesetzlichen Sätzen lokale Steuerkontingente bilden und den so aufzubringenden Gesamtsteuerertrag wiederum durch Ausschüsse unter Berücksichtigung auch noch anderer Umstände, als der bloß im Mietswert dokumentierten, unter die Einzelnen verteilen lassen.

Digitized by Google

Berücksichtigung der Verbrauchsmenge selbst.

Größere Schwierigkeiten machte die Berücksichtigung der Verbrauchsmengen selbst für die Kommunalbesteuerung. Indessen Zuschläge zu den Reichssteuern für die lokale Produktion und den davon im Orte verzehrten Teil, wie bei der Braumalzsteuer, können ja gemacht werden. Sonst wird freilich bei eingeführtem Bier, bei Wein, Branntwein, Tabakfabrikaten, teils eine Versendungs- und Bezugskontrole, teils eine Absatz- (Ausschank-) Kontrole stattfinden müssen. Dafür bietet die süddeutsche (bayrische, württembergische, frühere hessische (meine Finanzwissenschaft Bd. IV Seite 212, 263, 343) und die französische Getränkebesteuerung (ebenda, Bd. III Seite 617—659, Ergänzungsheft S. 100 ff.) genügende Anhaltspunkte, auch die verschiedenen Reichssteuerprojekte für Branntwein, Wein, Tabak. Unüberwindlich sind die Schwierigkeiten keineswegs und die dabei mitspielenden Bedenken ließen sich auch widerlegen. Indessen wird es wünschenswert sein, um eine bezügliche Gesetzgebung nicht noch mehr zu erschweren, und aus sonstigen, allerdings mehr taktischen und Opportunitätsrücksichten, als aus prinzipiellen Gründen, sich möglichst auf eine kommunale Lizenzbesteuerung zu beschränken.

Vorteile der Beschränkung auf Lizenzsteuern.

Auch diese bildet noch ein tüchtiges Stück legislativer Arbeit. Kommt man bei ihr allein vielleicht ohne die eben angedeuteten, sonst notwendigen Veränderungen der reichsgesetzlichen Bestimmungen aus, so um so besser. Der § 29 des preußischen K.A.G. von 1893 bietet schon die Gelegenheit zu einer autonomen Regelung mancher Punkte im Rahmen der Gewerbesteuer. Aber eines besonderen Staatsgesetzes, das die Grundzüge eines Lizenzsteuersystems gleichmäßig feststellte, bedürfte es gleichwohl noch. Die Steuer wäre m. E. den Gemeinden auch obligatorisch vorzuschreiben. In den städtischen Körperschaften, in der öffentlichen Meinung, in der politischen Presse fände sie sicherlich viel Widerspruch, beim „einflußreichen“ Stand der Wirte u. s. w heftige Befehdung. Aber diese Gegner müssen eben überwunden werden und dafür giebt es hinlänglich viele und gute Gründe. Unsere bisherige Betriebssteuer leistet namentlich auch fiskalisch viel zu wenig. In Berlin ertrug sie (1899) bei einem freilich auch in Vergleich mit manchen anderen Gemeinden, viel zu niedrig gehaltenen Satze von 100% des Staatssteuersatzes, 279000 M., die Biersteuer auch nur 769000 Mark (in München trotz der so viel

Digitized by Google

höheren Staatssteuer 1 806 000 Mark). Minimale Beträge, die fast den Spott herausfordern!

Lustbarkeitssteuern.

In unserem Finanzrecht werden Steuern auf sogenannte „Lustbarkeiten" (einschließlich musikalischer und deklamatorischer Vorträge) und auf Schaustellungen herumziehender Künstler zu den indirekten gerechnet und im neuen K.A.G. von 1893 (§ 15) den Gemeinden allgemein gestattet. Diese Abgaben sind neuerdings auch vielfach zu finden, in Groß- und Kleinorten, wiederum aber bisher nicht in Berlin, wenngleich in einigen seiner Vororte. Sie haben etwas von luxussteuerartigem Charakter. Man kann sie wohl billigen. Aber sie unterliegen doch dem prinzipiellen Bedenken, daß sie in ihrer üblichen Gestaltung meist nur die „Lustbarkeiten" der unteren und eines Teils der mittleren Klassen, nicht oder nicht ausreichend diejenigen der höheren treffen. Und doch könnte man sie leicht und ohne entscheidende Bedenken auf diese ausdehnen, sie auch mehr der Leistungsfähigkeit der Unternehmer und, im Falle der Überwälzung, derjenigen der Teilnehmer, Besucher u. s. w. anpassen. Rennplatz-, Konzert-, Theatersteuern u. dgl. m., abgestuft nach dem Rang und Preis der Plätze, mit Steuersätzen in gleicher Quote (z. B. 5 oder 10%) oder besser noch mit Progressivsätzen danach (5, 10, 20% und mehr) eventuell neben festen Steuern für die Unternehmung selbst (Theater, Zirkus, Konzerthaus) lassen sich recht wohl billigen, bestehen anderswo (französische Theatersteuern u. s. w.), würden die höheren Klassen angemessen mitbelasten und fiskalisch nicht unerheblich sein. Man wird zwar auch hier wieder „Beeinträchtigungen von Kultur und Kunst" sehen. Aber wenn man die Dinge nüchtern betrachtet, ergibt sich doch, daß es sich auch bei Theatern, Konzerten u. s. w. meistens nur um Vergnügen, allein oder großenteils, handelt, wie bei anderen „Lustbarkeiten". Eine Abstufung der Steuersätze nach Platzpreisen empfiehlt sich daher noch besonders. Die „Gesellschaft" würde so nicht unrichtig mit herangezogen werden. Das aber ist um so billiger, je weniger es gelingt, ihren Spezialluxus materieller Art durch indirekte und direkte Verbrauchs- und sonstige Besteuerung richtig und ausreichend, auch elbst nur im Maße der Verbrauchs- und Luxusbesteuerung der unteren

Digitized by Google

Klassen, mit zu besteuern und — je niedriger die Steuerprogression in der Einkommensteuer ist.

In Berlin, Charlottenburg ließe sich so eine nicht unbedeutende Steuerquelle eröffnen, auch die Fremdenbesteuerung, die bei unserer fehlenden Verbrauchsbesteuerung fast gar nicht besteht, so mit erreichen. Wenn Städte, wie Frankfurt a. M. (1899) 110000 M., Köln 124000 M., Dresden 108000 M., Leipzig 106000 M., Breslau 85000 M. so erheben, könnte in Berlin, vollends bei angemessener Entwickelung dieser Steuern in der angedeuteten Weise, auf einen Ertrag von $^1/_2$ bis 1 bis $1^1/_2$ Millionen M. wahrscheinlich ganz gut gerechnet werden. Köln hat nach der Note diese Einnahme sich passend, und zwar zunächst als Zwecksteuer für Armenwesen, erschlossen[1]).

Frage der Zwecksteuern.

In einigen dieser Fälle kann, anknüpfend an historische Vorgänge und an einen Hauptfall in der Gegenwart, die französische Theatersteuer für Armenzwecke, in der Tat wohl daran gedacht werden, eine solche Steuer als Zwecksteuer einzurichten: ihr Ertrag fließt dann nicht ohne weiteres zur Deckung der allgemeinen Kommunalausgaben in die Stadtkasse, sondern

---

1) Nach einer Mitteilung aus Köln:

Vom 14. März bezw. 9. September 1890 an galt in Köln ein „Regulativ, betr. die Erhebung von Abgaben für öffentliche Lustbarkeiten zu Armenzwecken in der Stadt Köln". An seine Stelle trat am 1. April 1895 die „Ordnung betr. die Erhebung von Lustbarkeitssteuern im Bezirk der Stadt Köln" vom 31. Januar 1895.

Darnach werden besteuert: Tanzbelustigungen, Konzerte und Theatervorstellungen, Karnevalssitzungen, Tingeltangelvorstellungen, Musikvorträge in Gastwirtschaften, Jahrmarktsveranstaltungen, Kunstreitervorstellungen und Wettrennen.

Die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Flächeninhalt der benutzten Räumlichkeiten, der Höhe der Eintrittsgelder, der Zeitdauer der Vorstellungen (ob über 11 Uhr abends hinausgehend oder nicht) und nach dem für die Kölner Verhältnisse wichtigen Merkmale, ob die betr. Lustbarkeiten von Masken besucht werden oder nicht.

Die Lustbarkeiten sind vor Beginn bei dem Revierpolizeikommissar anzumelden; die Steuer ist im voraus an das städtische Einziehungsamt zu entrichten. Für die Steuer haftet der Besitzer (Inhaber) des Lokals mit dem Lustbarkeitsveranstalter solidarisch. Kann dem kontrollierenden Beamten die Steuerquittung nicht vorgelegt werden, so ist der betr. Polizeibeamte befugt, die Veranstaltung zu verbieten.

Der Ertrag der Lustbarkeitssteuer ist im langsamen Anwachsen begriffen. Nach dem Bericht der Stadt Köln über die Etatsjahre 1891—1900 betrug die Isteinnahme im Jahre 1895 von insgesamt 14880 steuerpflichtigen Lustbarkeiten 110751 M., im Jahre 1900 von insgesamt 17661 Lustbarkeiten 129309 M.

Digitized by Google

wird für einen oder mehrere bestimmte Einzelzwecke verwendet. Als Hauptzweck käme die Verwendung für das Armenwesen im Ganzen oder für bestimmte Gebiete desselben in Betracht, aber auch an Anderes läßt sich denken, Krankenhäuser, allgemeine Bildungszwecke u. s. w. Reste der Art finden sich auch in Deutschland noch, ein Hauptbeispiel liegt aus dem Königreich Sachsen vor, freilich hier in Verbindung mit der ganzen kommunalen Verwaltungsorganisation, in welcher die „Armenkassenverwaltung" (auch die „Schulkassenverwaltung") von der allgemeinen Kommunal- und Kommunalkassenverwaltung noch getrennt sind. In die kommunale Armenkasse fließt der Ertrag der örtlichen Lustbarkeitssteuern (fast ganz), auch ein Anteil an der Hundesteuer und an der kommunalen Grundbesitzwechselabgabe. In Frankreich kommt der Ertrag der Theatersteuer ($^1/_{10}$ des Billetpreises, $^1/_4$ der Bruttoeinnahme) den Hospizen und Wohltätigkeitsbureaux zugute (in Paris z. B. schon in den 1870er und 80er Jahren 2—3 Millionen Frs. Ertrag!).

Man hat für solche Zwecksteuern überhaupt und speziell in den angedeuteten Fällen psychologische und selbst quasi-ethische („ethisierende") Gründe mit geltend gemacht: Die Zahlungswilligkeit sei mit Rücksicht auf den Zweck größer, der Vergnügungszweck als solcher und die Ausgabe dafür werde als Mittel für einen guten Zweck diesem mit dienstbar gemacht. Es sind solche Erwägungen ja nicht durchaus unrichtig, — ein „guter Zweck" liegt freilich auch der Abgabenentrichtung für die allgemeinen Kommunalzwecke zugrunde! —, aber sie sind doch nicht durchschlagend. In der neueren geschichtlichen Entwickelung hat man denn auch ziemlich allgemein mit dem System von „Zwecksteuern" gebrochen, und doch, als Regel aufgefaßt, aus guten Gründen. Nur in England hat es sich in weiteren Umfang gerade in der Kommunalbesteuerung erhalten, doch auch hier mit Modifikationen und geschichtlich und aktuell erklärlich nur in Verbindung mit dem ganzen Verwaltungsrecht und der Organisation von Zweckverbänden aller Art (Armensteuern, Wegesteuern u. s. w.). Nach dem preußischen K.A.G. (§ 17) sind „die bestehenden Vorschriften über die Verwendung des Aufkommens indirekter Steuern für bestimmte Zwecke (Kosten der Armenpflege u. s. w.) aufgehoben". Dies allgemein wieder rückgängig zu machen, liegt doch kein Grund vor, wenn man auch zugestehen

Digitized by Google

darf, daß einzelne Ausnahmen, unbedenklich und unter Umständen selbst zweckmäßig sein können. Daß die „formelle Einheitlichkeit" des Etats durch Zwecksteuern gestört würde, wie man wohl auch eingewendet hat, ist kein schwer wiegendes Bedenken.

Hundesteuer.

Von anderen verwandten Steuern, die bei uns zu den indirekten gezählt werden, eigentlich aber direkte Genuß- und Gebrauchssteuern sind, gehört in Preußen als verbreitete Kommunalsteuer die Hundesteuer hierher (die in einigen deutschen Staaten Staatssteuer mit etwaigen Zuschlägen für die Gemeinde ist). Sie dient bekanntlich nicht nur, aber doch auch finanziellen Zwecken, läßt sich rechtfertigen, wenn auch kaum allgemein als „Luxussteuer", kann aber mehr als solche ausgebildet werden. Dies indem man speziell gewisse Arten wirklicher Luxushunde höher besteuert (wie neuerdings in Hamburg), was richtiger sein möchte, als die allgemeine Erhöhung der Steuer, wie sie bei uns, auch in Berlin, öfters erfolgt ist. Die Veranlagung, Kontrole und Erhebung würde durch eine solche Differenzierung dieser Steuer nicht wesentlich erschwert.

Andere direkte Gebrauchssteuern.

Es liegt dann die Frage nahe, ob nicht die Gemeinden, zumal wieder Großstädte, zu anderen direkten Gebrauchssteuern u. dgl. m. von mehr oder weniger luxussteuerartigem Charakter übergehen könnten. Dies ist öfters angeregt worden, wie denn „Luxussteuern" zu den seltenen Fällen populärer Steuern gehören — bei denen, die sie nicht zahlen müssen. Einzelnes ist auch geschehen und im Auslande finden sich solche Steuern als Staats- und Gemeindesteuern ja mannigfach (England, Frankreich, Hessen u. a. L. m.). Es gehören dahin Steuern auf das Halten von Dienstboten überhaupt oder von männlichen Dienstboden speziell, oder von mehr als einem weiblichen, nach Jahrestaxen für jeden Dienstboten, eventuell mit steigenden Sätzen nach der Anzahl, ferner Steuern auf private Equipagen, Wagen, Pferde, Fahrräder, Automobile, dem Sport und Luxus dienende Schiffe und Kähne, auf Pianos, Billards, geschlossene Gesellschaften (Klubs, Frankreich). In England sind diese Steuern, die bis dahin Staatssteuern waren, neuerdings den Selbstverwaltungskörpern überlassen worden.

Im Prinzip sind solche Steuern zulässig, nach dem hier wohl zutreffenden Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, auch

Digitized by Google

nach sozialpolitischer Auffassung und auch praktisch lassen sie sich als Ergänzung der direkten Personalsteuern wohl rechtfertigen. Gleichwohl sprechen überwiegende Gründe, auch in der Gemeinde, gegen sie. Sie bringen fast stets wenig ein, zumal in kontinentalen, vollends deutschen Verhältnissen, bei der unvermeidlichen Mäßigkeit der Sätze und nach den Lebenssitten, sie greifen willkürlich einzelne Arten des „Luxus" heraus (was auch ein Bedenken gegen eine neue Luxushundesteuer ist), sie sind für Steuerpflichtige und Steuerverwaltung lästig zu veranlagen. Ein kleiner Zuschlag, eine geringfügige weitere Progression des Steuerfußes bei Einkommen- und Vermögenssteuern leistet finanziell viel mehr und wirkt viel gleichmäßiger als eine oder mehrere solche Luxussteuern.

Eine Besteuerung der privaten Wagen, Pferde, Räder, Automobile empfiehlt sich aus dem oben hervorgehobenen Grunde als Steuer mit zu dem Zweck, die hohen Kosten und Abnutzungen der Straßen u. s. w. zu decken — also als eine „Art" Zweckfteuer insofern auch. Dabei können dann wohl, wie bei der Hundesteuer, spezielle Luxussteuerzwecke durch Regelung des Tarifs, der Steuersätze mit wahrgenommen werden. Eine spezielle Fahrrad-, selbst Automobilsteuer für sich allein, worauf mehrfach die neuere Tendenz in Gemeinden und Staaten gegangen ist, scheint indessen auch aus dem luxussteuerlichen Gesichtspunkte betrachtet bedenklich, sie müßte dann mindestens auf anderes Privat- und Luxusfuhrwerk, Zug- und Reittiere mit ausgedehnt werden, wie in der neuesten hessischen Gesetzgebung.

Grundbesitzwechsel-Abgaben.

Zu den indirekten Steuern werden in unserem Finanzrecht gewöhnlich auch die Grundbesitzwechselabgaben gerechnet, die in der Regel auch im Stempelsteuergesetz stehen, neuerdings hie und da indessen durch besondere Gesetze apart geregelt sind. Richtiger stellt man sie als ein Glied unter die sogenannte Verkehrssteuer. Als Staatssteuern alt, hie und da schon früher auch in den Gemeinden vorgekommen, sind sie neuerdings gerade in letzteren, regelmäßig in der Form eines Zuschlags zur Staatssteuer, häufiger geworden und finden sich jetzt namentlich in Großstädten, auch in Preußen, fast allgemein, auch in Berlin bestehen sie. Eine solche Steuer ist in der Tat auch als Kom-

Digitized by Google

munalsteuer, besonders in Orten mit rascher Volkszunahme, großem wirtschaftlichen Aufschwung, steigendem Bodenwert, starker Grundstückspekulation und häufigem Besitzwechsel durchaus angebracht, ja notwendig. Sie steht indessen in einem inneren Zusammenhang mit der direkten („Ertrags-") Besteuerung von Grundstücken und Häusern (Grund- und Gebäudesteuer). Diese beiden Besteuerungen haben sich zu ergänzen, im Ganzen wie auch in Einzelheiten ihrer Einrichtung. Daher ist es zweckmäßiger, auch die Grundbesitzwechselabgabe unten im folgenden Abschnitt mit der genannten direkten Steuer zusammen zu behandeln.

Kommunale Erbschaftssteuer.

Im preußischen Finanz-, speziell Etatsrecht wird auch die Erbschaftssteuer zu den indirekten gezählt (eine wissenschaftlich nur bedingt haltbare Auffassung, sie ist den direkten ähnlicher). Nach dem Wortlaut des § 13 des K.A.G. wäre dann auch wohl die Erhebung kommunaler Erschaftssteuern zulässig, das kommt aber bei uns m. W. nicht vor. Hie und da findet sich eine Kommunalsteuer auf Erbschaften übrigens in deutschen Landen auf Grund alten Herkommens (K. Sachsen). Da in Preußen wie bisher fast in ganz Deutschland, die Staats-Erbschaftssteuer nur Kollateral- und Nicht-Verwandtensteuer ist, die direkte Linie, selbst Aszendenten, geschweige Deszendenten und Ehegatten meist nicht trifft, würden sonst so verbreitete Bedenken gegen diese Steuer überhaupt in Deutschland einer Ausdehnung auf die Gemeinden vielleicht auch praktisch nicht sehr im Wege stehen. England hat jüngst seiner Lokalverwaltung einen Teil seiner Erbschaftssteuern abgetreten. Bekanntlich ist die Erbschaftssteuer auch als Staatssteuer überall in Deutschland, auch in Preußen unverhältnismäßig in ihrer Entwickelung zurückgeblieben besonders in Folge der angedeuteten, mit Unrecht bisher meist festgehaltenen Beschränkung auf Seitenverwandte und Nichtverwandte. Vor einer Reform der Staatssteuer möchte eine Verbreitung der Erbschaftssteuer in den Gemeinden, dann in Zuschlägen zu den Staatssteuersätzen, nicht zu befürworten sein. Sie würde hier noch zufälligere Ergebnisse als im Staate haben. Erst nach einer solchen Reform, daher namentlich nach Ausdehnung auf die direkte Linie — was m. E. auf die Dauer nicht ausbleiben kann, trotz und neben unserer „Ergänzungs-" richtiger Ver-

Digitized by Google

mögenssteuer — wäre dann zu erwägen, ob man nicht beim Erbesübergang von Realbesitz diejenigen Wertsteigerungen, welche dem Grundbesitz während der Besitzdauer des Erblassers lediglich durch allgemeine Umstände („Konjunkturen") ohne persönliche Leistung und neue Kapitalverwendung zugewachsen sind, durch einen besonderen Steuerzuschlag zu Gunsten der Gemeinde belegen könnte. Das wäre eine richtige Ergänzung der Abgabe vom Grundbesitzwechsel unter Lebenden (s. u.).

2. Die direkte Besteuerung.

Direkte Besteuerung in den Gemeinden die Hauptsache.

Auch bei einer weit stärkeren Ausbildung der indirekten Gemeindesteuern, als sie gegenwärtig bei uns besteht und in absehbarer Zeit bestehen wird, wird der große Hauptteil des Kommunalsteuerbedarfs durch direkte Steuern gedeckt werden müssen. Die geltenden Bestimmungen unseres Staats- und Kommunalsteuerrechts, speziell das K.A.G. von 1893 (Teil 1, Titel 3, Abschnitt 2, § 20 ff.) reichen nun wohl in der Hauptsache aus, um das, was an praktischen Reformen erstrebenswert ist, durchzuführen. Aber einzelne Bestimmungen besonders des K.A.G.s bedürfen einer Modifikation und Ergänzung zu diesem Zwecke, namentlich um die Real-, speziell die Grund- und Gebäudebesteuerung so gestalten zu können, wie es aus volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen und finanziellen Gründen erforderlich und auch ausführbar erscheint.

Der geschichtlichen Entwickelung, den bestehenden Verhältnissen und der jetzt herrschenden wissenschaftlichen Lehre entsprechend sind die bei uns zulässigen direkten Kommunalsteuern die beiden, mit einander zu kombinierenden Arten, einmal „Ertrags-", im preußischen Recht sogenannte Realsteuern, d. i. Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetriebe, sodann „Personal-" und zwar nur Einkommensteuern (K.A.G. § 23, Abs. 1). Zuschläge zur staatlichen Vermögens- (sogen. Ergänzungs-) steuer sind den Gemeinden untersagt. (§ 36, Abs. 1, am Schluß).

Real- und Einkommensteuer.

Diese Bestimmungen haben zur Folge, daß in den preußischen Gemeinden, wie vor der Reform, speziell vor der Einführung der Ergänzungssteuer (1893), auch im Staate, zwar der Reinertrag von Grundstücken, Gebäuden und Gewerben einer (formellen und reellen) Doppelbesteuerung unterliegt, durch die betreffende Realsteuer und durch die Einkommen-

Zu weitgehender Ausschluß der Vermögenssteuer von Kommunalzuschlägen.

Digitized by Google

steuer (mit Beschränkungen bei Kleingewerben und kleinen Einkommen), dagegen der Reinertrag von mobilem Kapital (in der preußischen gesetzlichen aber unpassenden Terminologie von „Kapitalvermögen") nur als „Einkommen" der Einkommensteuer unterworfen ist. Hier wird er zwar jetzt nach Einführung der Deklarationspflicht für größere Einkommen (über 3000 Mk.) und Verbesserung des ganzen Veranlagungs- und Kontrolverfahrens gewiß besser, vollständiger getroffen, als unter dem früheren Gesetz. Aber ob ganz vollständig und ob mindestens ebenso sicher, als der Reinertrag von Grundstücken und Gebäuden und Gewerben, der der Einkommensteuer reell unterliegt, steht auch jetzt noch dahin: Eine allgemeine Lücke zu Gunsten des beweglichen „Privatkapitals"! Durch Hinzutritt der Vermögenssteuer in der Staatsbesteuerung wird hier, wenigstens im Prinzip und einigermaßen in der Wirklichkeit, das mobile Kapital ebenso wie das rentable Realvermögen getroffen, wobei es auch hier fraglich bleibt, ob diese Steuer dies Kapital ebenso vollständig wie den Realbesitz und das im Gewerbe direkt arbeitende Kapital trifft. In der Gemeinde verbleibt wegen des Ausschlusses von Zuschlägen zur Vermögenssteuer auch selbst rechtlich ein Privileg des beweglichen Kapitals, neben dem faktischen, in ungenügender Belastung in der Einkommensteuer liegenden. Auch bei Anerkennung der Berechtigung einer Präzipualbelastung des Realbesitzes in der Gemeinde, worauf unten zurückgekommen wird, bleibt diese bevorzugte Stellung des mobilen Kapitals (Hypotheken, Wertpapiere!) in der direkten Kommunalbesteuerung keineswegs einwandfrei. Wo, wie in süddeutschen Ländern, eine eigene Kapitalrentensteuer besteht, unterliegt diese auch den Kommunalzuschlägen, ebenso wie die anderen Ertragssteuern, und mit Recht. Eine eigene kommunale derartige Steuer, für deren Veranlagung die Materialien aus der Einkommen- und Vermögenssteuer-Veranlagung sich wohl gewinnen ließen, mag Bedenken bieten, wäre aber eigentlich zu fordern, sie könnte und müßte aus den unten dargelegten Gründen in mäßigerem Satz als die Realsteuern erhoben werden. Unser bestehendes Recht schließt eine solche Kommunalsteuer indessen aus. Mehr als eine bezügliche Abänderung in diesem Punkte möchte ernstlich eine Aufhebung, mindestens eine Beschränkung des Verbots von Kommunalzuschlägen zur

Digitized by Google

Vermögenssteuer zu erwägen sein. Man könnte wenigstens, solange Realbesitz und Gewerbebetrieb eigenen Ertragssteuern unterliegen, den mobilen Kapitalbesitz mit Kommunalzuschlägen zu der Vermögenssteuer belegen lassen. Die Befürchtungen, so dies „Kapital" aus den Gemeinden zu vertreiben, sind übertrieben und nicht begründeter als bei der Unterstellung der Einkünfte aus „Kapitalvermögen" unter die Einkommensteuer. Eine Forderung der Gerechtigkeit — Höherbesteuerung des fundierten Einkommens — und der Sozialpolitik aber wäre erfüllt und der Gemeindesteuersäckel, zumal in unseren Großstädten, würde eine erhebliche und ganz berechtigte Einnahme gewinnen. Nur für die Zensiten mit über 3000 M. Einkommen belief sich in Berlin das zur Ergänzungssteuer veranlagte Kapitalvermögen im Jahre 1902 auf 4501 Millionen Mark (ohne Abzug der Schulden, die aber bei diesem Posten nicht beträchtlich gewesen sein können), worauf zum gesetzlichen Steuersatz von $^1/_2$ ‰ 2,25 Millionen Mark Steuer lagen. Selbst nur zum halben Satz als Kommunalsteuerzuschlag (bei einer durchschnittlich 4 % — wohl unter Einbeziehung von Aktien u. s. w. ein zu niedriger Zinsfuß — Verzinsung doch nur $^5/_8$ % vom Ertrage) ergäbe das für Berlin einen Steuerertrag von 1,125 Millionen Mark, d. h. von c. 4,3 % des gleichzeitigen Aufkommens an Einkommensteuer der sämtlichen physischen Personen. Dabei ist aber hier die etwaige Vermögenssteuer vom Kapitalvermögen der physischen Zensiten mit 900—3000 Mark Einkommen gar noch nicht mit berücksichtigt.

Zuschläge zur Vermögenssteuer auf Kapitalvermögen in der Gemeinde berechtigt.

a) Die Realbesteuerung.

Der große Fortschritt im K. A. G. von 1893 war, daß die Gemeinden auf die Besteuerung des *Realbesitzes* — ob mit demselben Rechte auch des Gewerbebetriebes, mag dahingestellt bleiben — stärker hingewiesen und einigermaßen darauf hingedrängt worden sind. Wie sich später ergeben hat, mit Erfolg. Aber eine Erwartung des Gesetzgebers war dabei, daß die Gemeinden von der ihnen im Gesetz erteilten Befugnis, ihre Realbesteuerung von der Staatssteuerveranlagung ganz abzulösen und *besondere* Bestimmungen darüber zu treffen (§ 25, 29), alsbald umfassend Gebrauch machen würden, um so diese Steuern mehr den *lokalen* Verhältnissen und Bedürfnissen anzupassen. Diese Erwartung hat sich

Realbesteuerung. Besondere in den Gemeinden in Preußen meist noch nicht erreicht.

Digitized by Google

bisher nicht genügend erfüllt, auch in Berlin nicht, wo nur die Grund- und Gebäudesteuer nach dem ermittelten Reinertrag (Nutzungswert, Miete) umgebildet worden ist, ohne wesentliche prinzipielle Änderung des Systems, und die Gewerbesteuer nach dem neuen Gesetz über die staatliche Gewerbesteuer von 1893 fernerhin erhoben wurde und wird.

Unzulänglichkeit der staatlichen Gebäudesteuer für Kommunalzwecke.

Vor allem die alte preußische Staatsgebäudesteuer mit ihrer Ableitung des „Gebäudesteuernutzungswerts“ aus einem 10jährigen (Miet-) Ertragsdurchschnitt und mit 15jährigen Revisionsperioden, ist als Kommunalsteuer namentlich in rasch an Bevölkerung und Wohlstand wachsenden Städten mit raschen großen Miets- und Grundstückswertsteigerungen völlig ungeeignet. Mindestens müßte sie in ganz kurzen Perioden, selbst jährlich, erneuert werden, um alle Mietwertveränderungen, d. h. meistens Steigerungen sofort in der Besteuerung zu berücksichtigen. Aber auch dann bleibt das Veranlagsprinzip, nach dem Reinertrag, bezw. Nutzungswert, in solchen Städten, zum Teil überhaupt in Städten — im Unterschied zum platten Lande — für städtische Grundstücke und Häuser zu beanstanden, vollends bei Anwendung auf Baustellen! Hier läuft dann die Sache darauf hinaus, daß wertvolle und beständig, namentlich bei günstiger örtlicher Lage, wertvoller werdende Grundstücke in der Stadt, wenn sie auch keinen oder fast keinen laufenden Ertrag bringen, oft völlig brachliegen, der ganz niedrigen alten agrarischen Grundsteuer, vielleicht von den schlechtesten Böden, unterliegen und demnach eigentlich nur nominell, im Grunde gar nicht besteuert werden. Unhaltbare Verhältnisse, umsomehr, da die Wertsteigerungen ohne jede persönliche Arbeit und Kapitalverwendung des Besitzers, lediglich durch die „Konjunkturen“ erfolgen und durch Bodenspekulation noch gesteigert werden, die eben selbst wieder durch diese fast völlige Steuerfreiheit der Grundstücke begünstigt wird. Bei Gebäuden treten diese Verhältnisse nicht so schroff ebenso, aber eigentlich doch nur dem Grade nach weniger scharf hervor, zeigen sich aber andererseits noch einige besondere Übelstände bei der üblichen Besteuerungsform. Neuere statistische Untersuchungen haben u. a. nachgewiesen, daß bei der üblichen Ertragsbesteuerung die von den wohlhabenden, vollends von den reichen Klassen bewohnten Gebäude (Villen, „feine“, „herrschaftliche“, „hochherrschaftliche“ Miethäuser) weniger als die übrigen, unter diesen

Digitized by Google

wieder die von „kleinen Leuten“, Arbeitern bewohnten „Mietkasernen“ am Höchsten besteuert werden, weil bei diesem Veranlagungsmodus Ausfälle, stärkere Abnutzung u. s. w. nicht genügend in den letzteren Fällen berücksichtigt werden. Hier erweist sich die Ertragsbesteuerung nach dem Ertrage, die sonst bei dieser ganzen Steuergattung wohl das Richtige ist und einen Fortschritt im neueren europäischen Steuerrecht seiner Zeit darstellte, nicht richtig und verdient nach Allem, theoretisch und prinzipiell, wie auch nach neueren Erfahrungen, die Gebäudesteuerveranlagung nach dem (gemeinen) Werte den Vorzug. So vollends bei Baustellen, aber im Ganzen auch bei Gebäuden, namentlich bei Wohngebäuden.

Vorzug der Besteuerung städtischer Grundstücke nach dem Wert.

Gesetzlich steht bei uns dem Übergang der Gemeinden zur Gebäudesteuer und Bauplatzsteuer nach dem Werte nichts entgegen. Für besondere Gemeindesteuern vom Grundbesitz wird sogar im K.A.G. § 25, Abs. 2 auch dieser Veranlagungsmodus ausdrücklich als zulässig bezeichnet. Mit Recht ist von den oberen Verwaltungsinstanzen bei uns mehrfach die Wahl dieses Modus befürwortet und auch von einer Anzahl wichtiger Städte vollzogen worden, mit gutem Erfolge. Dies auch in fiskalischer Hinsicht, indem die eventuell fast steuerfreien Baustellen nun immerhin weit stärker — wenn auch selten schon stark genug! — besteuert werden und die Gebäude selbst wenigstens gleichmäßiger. Durch eine noch zu erwähnende wünschenswerte Abänderung einer Vorschrift des K.A.G. könnte auch passend eine Erhöhung des Steuersatzes ermöglicht werden. Dann würde sich die kommunale Steuerlast in stärkerem Maße noch dem Realbesitz zuschieben und für gewisse Klassen der Bevölkerung, die „kleinen Leute“, die Einkommensteuer, die Gewerbesteuer von Kleingewerben ermäßigen oder selbst in weiterem Umfang aufheben lassen. Aber während nun rheinische Städte, Breslau, auch Berliner Vororte (Schöneberg, Wilmersdorf) die Wertbesteuerung eingeführt haben, ist Berlin (länger auch Charlottenburg) wieder bedauerlich im Rückstande geblieben. Hier lägen Schätze auf offener Straße, die die Gemeinden nur für sich aufzuheben die Energie und den Mut gegenüber entgegenstehenden Personalinteressen haben müßten, um den Gemeindesäckel mehr und leichter zu füllen.

Digitized by Google

Besteuerung der Konjunkturgewinne an städtischen Grundstücken

Gerade in der Verbindung mit der Wertbesteuerung städtischen Grundbesitzes — wenn auch bei anderem Veranlagungsmodus nicht ausgeschlossen — läßt sich auch ein weiteres steuer- und sozialpolitisch wie finanziell nicht unwichtiges Problem am Besten lösen: die starke Präzipualbesteuerung derjenigen Wertsteigerungen, welche diesem Grundbesitz ohne persönliche Leistungen und neue Kapitalverwendungen der Besitzer rein durch die Entwickelung des lokalen Gemeinwesens, mehr oder weniger, mittelbar wenigstens, unter der Einwirkung der (staatlichen und) kommunalen finanziellen Verwendungen für lokale Einrichtungen und Anstalten aller Art, zuwachsen: die Extrabesteuerung dieses Konjunkturengewinnes. Diese von einzelnen Theoretikern seit länger, von mir selbst mit zuerst seit über 30 Jahren vertretene, anfangs vielfach abgelehnte Maßregel ist neuerdings immer mehr, auch bei Praktikern und Politikern, in Deutschland und in anderen Ländern („unearned increment") als richtiges Ziel erkannt worden und man ist ihrer Verwirklichung näher getreten, hat diese u. a. in der berühmt gewordenen Bodenordnung unseres Kiautschou erreicht, namentlich in Betreff der einen mit hierher gehörigen Abgabe: die beim Grundbesitzwechsel. Die andere Aufgabe liegt in der entsprechenden Einrichtung der laufenden Grund- und Gebäudesteuer, speziell bei der Veranlagung dieser Steuer nach dem Wert des Grundstücks.

Bauplatzsteuer.

Namentlich auch die Tendenz, welche bei einer im K.A.G. (§ 27) geplanten höheren Sondersteuer der Bauplätze („Bauplatzsteuer") zugrunde liegt, kann hier befriedigend realisirt werden. Es bedarf dazu freilich einer anderen Fassung der gesetzlichen Bestimmung und — eines klareren Gedankens, sowie einer richtigen Verallgemeinerung des in dem Satze des K.A.G. enthaltenen richtigen Gedankenkerns.

Notwendige Abänderung des § 27 des K.A.G.

Nach der bezüglichen Bestimmung (§ 27, Abs. 1) „können Liegenschaften, welche durch die Festsetzung von Baufluchtlinien in ihrem Werte erhöht worden sind (Bauplätze), nach Maßgabe dieses höheren Wertes zu einer höheren Steuer herangezogen werden als die übrigen Liegenschaften" (was dann durch Steuerordnung geregelt werden muß). Versuche, diese sogen. Bauplatzsteuer hiernach einzuführen, sind gemacht, auch in Berlin, haben sich aber nicht recht verwirklichen lassen. In Berlin mußte nach verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen die Steuer sogar wieder

Digitized by Google

aufgehoben, die eingezahlten Beträge wieder zurückerstattet werden. Die Schuld lag hier an der unklaren Fassung und an der Schiefheit und Einseitigkeit des ihr zugrunde liegenden gesetzgeberischen Gedankens, der eben nicht scharf genug gefaßt und nicht bis zu seinen notwendigen Konsequenzen weiter verfolgt worden war.

Eine Werterhöhung durch Festsetzung von Baufluchtlinien ist nur einer der markantesten Spezialfälle, wo ein, meist städtisches, oder nahe der städtischen Peripherie liegendes Grundstück, das zunächst noch unbebaut mit Gebäuden ist und eventuell agrarischen und dergleichen Zwecken dient, seinen Wert erhöht ohne persönliche Leistungen und Kapitalverwendungen seines Besitzers, eben durch „allgemeine Verhältnisse", „Konjunkturen". So berechtigt es ist, demgemäß eine solche Werterhöhung durch selbst hohe Besteuerung für die „Gemeinschaft" (Gemeinde, Stadt, unter Umständen auch Staat) wenigstens teilweise in Anspruch zu nehmen, — so willkürlich ist es, einen einzelnen Fall, wie es im K.A.G. geschieht, allein herauszugreifen und so praktisch unausführbar ist dies. Denn wie will man im konkreten Fall die Einwirkung des Umstandes, der Festsetzung von Baufluchtlinien, auf den Wert von derjenigen zahlreicher anderer Umstände trennen? Und warum will man sich gerade auf jenen einen Fall der Besteuerung beschränken, ganz ähnlich liegende andere Fälle solcher „Konjekturengewinne" steuerfrei lassen? So bleibt jener § 27 des K.A.G. durchaus eine lex imperfecta.

Diese Erkenntnis sollte aber nicht dazu führen, den § 27 etwa aufzuheben, sondern nur, ihn zu ändern, seinen richtigen Gedanken festzuhalten, aber in der Tat folgerichtig weiter zu denken und die Bestimmungen dann klar zu fassen. Damit würde die städtische Grundbesitzbesteuerung eine wesentliche Verbesserung erfahren, eine erhebliche und völlig gerechtfertigte Kommunaleinnahmequelle erschlossen und — zugleich ein richtiges und wichtiges Stück städtischer Bodenpolitik gut erledigt werden. Dies namentlich durch Erschwerung der Bodenspekulation, die ja bei uns — und wo mehr als in Berlin und Umgegend! — zum „Bodenwucher" ausgeartet und ein fressender Krebsschaden geworden ist. Außer für eigentliche, namentlich größere Städte könnte auch für entfernter liegende Gegenden, für „Bauterrains" in neu durch neue Verkehrsmittel (Eisen-

Digitized by Google

bahnen!) erschlossenen Villen-, Bade-, See-, Gebirgsorten, in der Nähe bevorstehender Eisenbahn-, Kanalbauten (Linien) die hier geplante Besteuerung ernstlich in Frage kommen.

Diese Besteuerung entspricht dem leitenden Hauptgrundsatz für die Steuerverteilung, dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie trifft Gewinne, welche persönlich wirtschaftlich von dem, dem sie zufallen, nicht verdient sind. Sie modifiziert passend unter unseren Verhältnissen mindestens unhaltbar gewordene Konsequenzen des Prinzips des Privateigentums am Boden, sie wirkt sozialpolitisch richtig und günstig. Man hat gegen sie gern immer wieder den Einwand erhoben, sie werde einfach auf den Benutzer und Neuerwerber des Bodens mittelst entsprechender weiterer Verteuerung des Grundstücks überwälzt werden. Das aber ist aus bekannten, aus der Grundrententheorie folgenden Gründen nicht zu erwarten, sondern gerade das Gegenteil, das Niedrigerhalten des Bodenpreises: die wichtigste Voraussetzung befriedigender Lösung der städtischen Wohnungsfrage. Auch der Einwand ist gemacht worden: „wie aber bei im Wert herabgehenden Grundstücken"? Nun, da entfällt eben die Präzipualbesteuerung.

Praktische Durchführbarkeit einer Besteuerung der Konjunkturgewinne an städtischen Grundstücken

Der allein fragwürdige Punkt ist die praktische Durchführbarkeit. Diese bietet einige Schwierigkeiten, aber nicht einmal besonders große, viel kleinere als meist in der Ertragsbesteuerung vorliegen (Grundsteuern, Kataster, Gewerbesteuern!) Man muß in die Frage nur gleich die ergänzende Grundbesitzwechselabgabe hineinziehen. Bei dieser Abgabe wird man dann aber zugleich auf ihre allgemeine passende Umgestaltung,

Verbindung von Grundsteuer und Grundbesitzwechselabgabe.

auch als Staatssteuer, hingeführt. Mit Beschränkung auf das Problem der städtischen Grundstücke, aber aller, nicht nur der Baustellen, sondern auch der mit Gebäuden besetzten Grundstücke, die hier nicht ausgenommen werden dürfen, ergibt sich dann Folgendes:

Im Wert eines solchen Grundstücks, der bei der direkten Grund- und Gebäudesteuer „nach dem Wert" und bei der Besitzwechselabgabe die Bemessungsbasis bildet, sind drei Teile zu unterscheiden: 1. der im anfänglichen Erwerbspreise bestehende, bezw. in dem zur Zeit der ersten Steuerveranlagung nach der Einschätzung ermittelte Wert; 2. sodann der Wertzuwachs durch neuen Kapitalaufwand für Bau, Melioration

Digitized by Google

u. s. w. (vom Aufwand für die nur zur Werterhaltung dienenden Reparaturen u. s. w. abgesehen); 3. endlich der durch jene „allgemeinen Umstände" herbeigeführte Wertzuwachs. Auch der mögliche Einfluß allgemein sinkenden Zinsfußes wird hierbei bei Nr. 3 eingeschlossen werden dürfen. Die beiden letzten Bestandteile ergeben sich aus dem neuen Veräußerungspreis für die Besitzwechselabgabe, der erste davon aus den Nachweisen des Eigentümers und beide wieder, daher z. B. bei Wertermäßigungen mit Wertabschlägen am nachgewiesenen Bauaufwand, bei der folgenden und jeder weiteren Neuveranlagung der Grund- und Gebäudesteuer.

Einrichtung der Grund- und Gebäudesteuer.

Für diese wäre dann folgende Einrichtung zu treffen. Für die beiden ersten Wertbestandteile würde ein Normalsteuersatz festgestellt, z. B. wie in einer Anzahl von Städten mit Wertbesteuerung 2‰, für den dritten Bestandteil würde dieser Satz erheblich gesteigert, z. B. auf das Doppelte oder, wahrscheinlich auch angemessener, auf noch mehr, also auf 4—6‰ und mehr. Bei jeder möglichst häufigen, wenn nicht unbedingt jährlichen, so z. B. 2—3jährigen Revision der Veranlagung ließe sich dann auch aus Billigkeitsgründen die etwaige Abnutzung des Gebäudes bei bebauten Grundstücken berücksichtigen, und der Wertbetrag dafür vom ersten und zweiten, eventuell selbst vom dritten Wertbestandteil, dem Zuwachswert in Folge der Konjunkturen, in Abzug bringen. Die differenten Steuersätze der Wertbestandteile kämen dann weiter zur Anwendung. Es ließen sich dabei auch Modifikationen anbringen, z. B. ein mäßigerer Steuersatz für die erste Konjunkturen-Wertsteigerung von der zweiten Veranlagungsperiode an, ein höherer für die neue Wertsteigerung und so fort im Verlauf der Zeit. Die Höhe des Normal- wie des oder der höheren Steuersätze hätte sich im konkreten Fall natürlich mit nach dem Steuerbedarf und nach der Quote zu richten, welche davon, bezw. vom direkten Steuerbedarf durch die Realsteuer überhaupt aufzubringen ist.

Einrichtung der Grundbesitzwechselabgabe.

Die Grundbesitzwechselabgabe wäre nun im Prinzip ebenso mit differenzierten Steuersätzen nach den angegebenen drei Wertbestandteilen einzurichten, m. E. ein allgemeines Desiderat auch bei der staatlichen Abgabe. Daher wiederum ein niedrigerer Steuersatz für die beiden ersten Wertbestandteile, ein beträchtlich höherer für den dritten. Grade in diesem dritten Bestandteil liegen die riesigen Ge-

Digitized by Google

winnrealisierungen der Bodenspekulation in Baustellen, aber doch auch im „Häusergeschäft“: gemeinschädliche Verhältnisse, die es rechtfertigen, durch hohe Extrabesteuerung erschwerend auf solche Spekulation einzuwirken und den erzielten Gewinn durch die Besteuerung zu einem starken Betrage der Gemeinde zuzuführen. Ich würde einen Steuersatz von 50% und mehr, wenigstens bei rasch, z. B. innerhalb eines Jahres erzielten Gewinnen, für nicht zu hoch zu halten. In Kiautschou erhebt man ohne Rücksicht auf die Besitzdauer des Verkäufers 33⅓%! Eine Differenzierung dieses Steuersatzes nach der Zeitdauer des jedesmaligen Besitzes wäre allerdings wohl besser, daher ein Tarif, welcher abnehmende Sätze mit zunehmender Besitzdauer (nach Jahren) enthielte. Ein praktisches Beispiel im Anschluß an den preußischen Staatssteuersatz von 1% der Abgabe — einem in der deutschen und europäischen Gesetzgebung sehr niedrigen Satze, in Frankreich ist er fast 7%! — ist das folgende:

	Jetzige Steuer:	Vorgeschlagene neue Steuern:
Grundstückswert jetzt	100 000 M.	100 000 M.
Verkauf nach 1 Jahr (oder innerhalb) zu	150 000 „	150 000 „
Zuwachswert	50 000 „	50 000 „
Davon durch Kapitalverwendung . .	10 000 „	10 000 „
Durch Konjunktur	40 000 „	40 000 „
Steuer bei 150 000 M. Verkaufspreis:		
1% vom ganzen Wert	1 500 M.	— M.
1% von 110 000 M.	— „	1 100 „
25% von 40 000 M.	— „	10 000 „
Summa der Steuern	1 500 M.	11 100 M.

Bei Differenzierung des Steuersatzes für den Konjunkturenwertzuwachs nach der Besitzdauer:

Innerhalb des 1. Jahres	50%	20 000 M. Steuer
„ „ 2. „	45%	18 000 „ „
„ „ 3. „	40%	16 000 „ „

u. s. w. also jährlich 5% weniger, bis zur Erreichung des Normalsatzes (natürlich dies nur zur Illustration, eine langsamere Abnahme des Steuersatzes wäre wohl richtiger).

Digitized by Google

Im Prinzip kann die Einrichtung der Grund- und Gebäudesteuer wie der Besitzwechselabgabe für bebaute Grundstücke, (Häuser bezw. Wohnhäuser) dieselbe wie für Baustellen sein. Wohl aber erscheint die verschiedene Bemessung der Steuersätze nach diesen Objekten richtig, wie auch jetzt schon vorkommt. Berlin erhebt gegenwärtig beim Besitzwechsel von bebauten Grundstücken den halben Staatssteuersatz also $1/2\,\%$, bei Bauplätzen den vollen, also $1\,\%$. In diesem oder einem ähnlichen Verhältnis wären auch die differenzierten Steuersätze der neuen Besitzwechselabgabe und ebenso der laufenden direkten Grundsteuer zu bemessen.

Höhere Steuersätze bei beiden Steuern für Baustellen als für mit Gebäuden bebaute Grundstücke.

Auch beim Erbgang müßte aber folgerichtig und unabhängig von der Frage einer allgemeinen Erbschaftssteuer, der Wertzuwachs durch Konjunkturen während der Besitzdauer des Erblassers einer analogen „Wertzuwachssteuer“ unterzogen werden.

Anwendung der differenzierten Besitzwechselabgabe beim Erbgang.

Durch die beiden hier besprochenen den Realbesitz treffenden Steuern würde dessen Besteuerung auch in der Gemeinde eine gerechtere und richtigere und auch geeigneter, den gesetzgeberischen Gedanken (auch in unserem K.A.G. von 1893), den Realbesitz für die Aufbringung des Steuerbedarfs stärker in Anspruch zu nehmen, an sich und der Einkommensteuer gegenüber, richtig zu verwirklichen. Um die im Vorausgehenden in Aussicht genommenen Um- und Ausbildung der Besteuerung des Realbesitzers durchzuführen, würden die Bestimmungen des K.A.G. in § 54 über die „Verteilung des Steuerbedarfs auf die verschiedenen Steuerarten“ übrigens auch noch einer Abänderung bedürfen.

Eine allgemeine Präzipualbelastung des Grund- (und Haus-) Besitzes und Gewerbebetriebes durch Realsteuern neben einer allgemeinen Einkommensteuer, die dann die Realitätenbesitzer und die Gewerbetreibenden noch einmal trifft, ist prinzipiell wenigstens für den Realbesitz (Grundstücke und Häuser) und für den Gewerbebetrieb, soweit dieser Realbesitz enthält, grade in der Gemeinde wohl richtig. Sie entspricht der Annahme, daß dieser Besitz direkt und indirekt von den finanziellen Aufwendungen der Gemeinde für Einrichtungen und Anstalten aller Art zuvörderst und am Meisten Vorteile hat, seine Eigentümer daher vor der übrigen Einwohnerschaft für diese Extravorteile steuern sollen: Alles wohl im Ganzen zutreffend, wenn auch nicht einwandfrei, schon weil sich

Frage der Berechtigung einer allgemeinen Präzipualbesteuerung des Realbesitzes in den Gemeinden.

Digitized by Google

diese Extravorteile sehr differenzieren nach Einzelfällen. Wenn der ganze Gewerbebetrieb hier aber dem Realbesitz völlig gleichgestellt wird, so ist das nicht ohne Weiteres als richtig zugegeben. Nur der Realbesitz des Gewerbes steht hier dem übrigen Realbesitz einigermaßen gleich. Wird im Gewerbebetrieb aber der Ertrag des sonstigen im Gewerbe angelegten Kapitals der Präzipualbesteuerung, wie bei uns, mit unterzogen, so läßt sich das nur nach dem oben hervorgehobenen Gesichtspunkt einer Höherbesteuerung des fundierten Einkommens rechtfertigen. Dann bildet indessen die Freilassung des mobilen Kapitals von solcher Höherbesteuerung wiederum vollends ein unhaltbares Privileg, über das sich auch das gewerbliche Kapital beschwerden könnte. Soweit die Sonderbesteuerung des Gewerbebetriebes aber den persönlichen Arbeitsverdienst des Gewerbetreibenden (Unternehmers) trifft, paßt darauf keiner der beiden Rechtfertigungsgründe. Diese Erwägungen führen dazu, wenn man den Gewerbeertrag nicht so in seine Bestandteile zerlegen will oder kann, die allgemeine Präzipualbesteuerung im Steuersatz mäßiger zu halten bei der Gewerbesteuer, als bei der Grund- und Gebäudesteuer, nicht gleichhoch, wie in der Praxis meistens in unseren größeren Städten. Die Vorschrift des Abs. 1 § 56 des K.A.G., die „in der Regel" den gleichen Prozentsatz der Realsteuern anordnet, ist daher nicht richtig. „In der Regel" sollte vielmehr der Satz der Grund- und Gebäudesteuer höher als der der Gewerbesteuer sein.

Berechtigung einer Präzipualbesteuerung der Gewerbe nur eingeschränkt richtig.

Ich gehe hier nun auch von der Richtigkeit des Grundsatzes der kommunalen Steuerpolitik aus, die „Realsteuern", mit der eben erwähnten Beschränkung bei den Gewerbesteuern, neben der Einkommensteuer stärker in den Vordergrund für die Deckung des (direkten) Steuerbedarfs treten zu lassen. Dieses Ziel hat das K.A.G. von 1893 gegenüber einer früheren entgegengesetzten Praxis auch notorisch erreicht, wie sich aus den veröffentlichten kommunalstatistischen Daten ergibt. Indessen sind in dem Gesetz doch gleich wieder solche Beschränkungen eingefügt, daß die mehrfach zu verlangende noch stärkere Heranziehung der Realsteuern gehemmt würde und vollends Reformpläne, die zu dieser führen würden, wie die obigen, sich nicht folgerichtig durchführen ließen. Das hat sich schon bisher in der Praxis gezeigt, indem man mehrfach die Steuersätze

Vorangehen der Realbesteuerung in den Gemeinden berechtigt.

Beschränkungen der stärkeren Anspannung der Realsteuern im K.A.G. zu weitgehend.

Digitized by Google

der neuen Grund- und Gebäudebesteuerung „nach dem Wert“ zu niedrig halten mußte, um nicht auf einen zu hohen Steuerertrag zu kommen, der dann wieder mit den Bestimmungen des Gesetzes an sich und gegenüber dem Einkommensteuer-Ertrag nicht vereinbar gewesen wäre (die üblichen Steuersätze von c. 2 ‰ vom Wert sind bei Annahme eines 4 % Ertrages nur 5 % von diesem, eines 5 %igen nur 4 %).

Änderung in § 54 des K.A.G. notwendig.

Namentlich um eine angemessene höhere Realbesteuerung in der oben vorgeschlagenen Weise zu ermöglichen, müßten besonders die Bestimmungen im 1. und 4. Absatz des § 54 des K.A.G. abgeändert werden, auch wohl passend der 3. Absatz, der selbst ganz wegfallen könnte. Der ganze § 54 leidet überhaupt darunter, daß seine Bestimmungen zu sehr an die alte staatliche Realbesteuerung anknüpfen und so nicht recht passen, wenn, dem Wunsche des Gesetzgebers doch gemäß, eigene besondere Realsteuern in den Gemeinden an die Stelle der nach der Staatssteuer umgelegten treten. Im Absatz 1 ist richtig geboten (also zwingendes Recht), daß die vom Staate veranlagten Realsteuern mindestens im gleichen Prozentsatz zur Kommunalsteuer herangezogen werden sollen, als Zuschläge zur Einkommensteuer erhoben werden. Dadurch ist passend früheren Mißständen zu niedriger Real- und zu hoher Einkommensteuern in den Gemeinden ein Riegel vorgeschoben worden. Aber es wird dann gleich wieder für die kommunale Realbesteuerung eine zu enge Grenze gezogen durch den Satz, daß die Realsteuern höchstens um die Hälfte höher als die Einkommensteuer mit Kommunalzuschlägen belegt werden dürfen. Das hindert schon jetzt leicht höhere, vielleicht durchaus angemessene Steuersätze der Realbesteuerung nach dem Werte, weil der Ertrag, vollends bei der fiskalisch so vorteilhaften Ausdehnung der Wertsteuer auf Baustellen, zu hoch steigen, und dann zur Deckung des Steuerbedarfs niedrigere Einkommensteuerzuschläge ausreichen würden, als nach der genannten Bestimmung im Verhältnis zur Realsteuer zulässig sind. Ähnlich wirkt im letzten Absatz des § 54 die Bestimmung, daß „mehr als 200 % der Realsteuern in der Regel nicht erhoben werden dürfen“. Auch der Absatz 3 hindert eine angemessene Entwickelung der Realbesteuerung, wonach bei erreichten je 150 % der Real- und der Einkommensteuer die letztere prozentweise doppelt so stark als die Realsteuer weiter wachsen darf. Alle diese

Digitized by Google

beschränkenden Bestimmungen passen höchstens für die Gewerbesteuer, die auch hier nicht ohne Weiteres mit der Grund- und Gebäudesteuer zusammengefaßt und ganz ebenso wie diese behandelt werden sollte. Wenigstens die Grund- und Gebäudesteuer wäre von solchen Beschränkungen nach oben zu befreien oder doch für ihre weitere Erhöhung ein viel größerer Spielraum zu geben. Über ihre maximale (und minimale) Relation zur Einkommensteuer Bestimmungen zu treffen, wäre allerdings schwierig, sobald sie sich nicht mehr an die Normalsätze der Staatssteuer in Zuschlagsform, bezw. Bemessungsform anlehnt, sondern wie ja vorausgesetzt wird, zu einer besonderen Steuer in der Gemeinde wird. (Auch die Bestimmungen des § 56, Abs. 2 über die eventuell zulässige maximale Höherstellung der Grund- und Gebäudesteuer gegenüber der Gewerbesteuer sind zu eng und setzen wieder nur bei beiden solche Kommunalsteuern voraus, welche sich nach den Staatssteuern bemessen).

Gewerbesteuer.

Hinsichtlich der Gewerbesteuer genügen hier einige weitere Bemerkungen. Wenigstens in Großstädten und in besonders gewerbreichen Orten ist die vom Gesetzgeber ja überhaupt gewünschte Loslösung der kommunalen Gewerbesteuer von der Staatssteuer zu erstreben. Wenn letztere im Gesetz von 1893 auch ungleich besser geworden ist, als die veraltete frühere, ist sie doch auch manchen Bedenken ausgesetzt. Der § 29 des K.A.G. führt für besondere kommunale Gewerbesteuern verschiedene Bemessungsgrundlagen als zulässig an, darunter ebenfalls die Veranlagung nach dem Wert des Anlage- und Betriebskapitals. Eine allein danach bemessene Gewerbesteuer würde der Grund- und Gebäudesteuer homogener sein und als Besteuerung bloß des gewerblichen Kapitals, nicht auch des sonstigen Gewerbeertrags, sich mit der Grund- und Gebäudesteuer dazu eignen, das fundierte Einkommen dieser Art höher zu belasten. Aber die Ausscheidung bloß dieses gewerblichen Kapitals ist zu willkürlich. Eine wirkliche nach dem (Rein-) Ertrag bemessene Gewerbesteuer ist wohl das Richtigere.

Behandlung der gewerblichen Gebäude.

Bei dem engen Zusammenhang der gewerblichen Gebäude, namentlich derjenigen, welche nach ihrer technischen Einrichtung allein oder vornehmlich nur dem Gewerbebetrieb selbst dienen, (Fabriken u. s. w.),

Digitized by Google

läge es dagegen nahe, diese Gebäude ganz aus der Gebäudesteuer, der sie jetzt zum halben Normalsteuersatz unterliegen, auszuscheiden und sie lediglich der Gewerbesteuer mit zu unterstellen. Die Grundsätze der Veranlagung müssen zudem hier sowohl bei der Gebäudesteuer nach dem Ertrag (Nutzungswert) wie nach dem Wert doch wesentlich andere als bei den Wohngebäuden sein. Indessen die an sich begründete allgemeine Präzipualbesteuerung alles eigentlichen Realbesitzes in den Gemeinden muß folgerichtig doch auch bei den gewerblichen Zwecken dienenden Realitäten, Grundstücken wie Gebäuden, Platz greifen; ebenso die noch höhere Extrabesteuerung des auch bei diesen gewerblichen Realitäten eintretenden Wertzuwachses in bloßer Folge von „Konjunkturen". Bei einer Ausscheidung der gewerblichen Realitäten aus der Gebäudesteuer (bezw. Grundsteuer) wäre diese gerechtfertigte Höherbesteuerung steuertechnisch schwieriger durchzuführen. Diese Erwägung macht es rätlich, es bei dem bestehenden Zustande doch zu belassen.

Weitere Steuerfreiheit des Kleingewerbes.

Sehr erwägungswert ist ferner gerade auch bei kommunalen Gewerbesteuern die weitere Ausdehnung der Steuerfreiheit für Kleingewerbe, wenigstens in Großstädten, noch über das Maß des Gesetzes von 1893 hinaus.

Frage der Höherbesteuerung der Großbetriebe.

Der Ausfall dadurch ließe sich eventuell decken und ein höherer Gesamtertrag der Gewerbesteuer überhaupt erzielen durch eine allgemeine Erhöhung der Steuer für größere Mittel- und eigentliche Großbetriebe. Bei industriellen Großbetrieben könnte das u. A. schon durch regelmäßig für die Gemeinde herbeigeführten größeren Aufwand für Volksschul-, Armenwesen, Sanitätswesen u. s. w. wegen des großen Arbeiterpersonals dieser Unternehmungen begründet werden. In der Zeit der Syndikate, Kartelle u. s. w. liegt der Gedanke an eine solche Höherbesteuerung der Großgewerbe im Rahmen der Gewerbesteuer vollends nahe. Auch wäre sie immerhin richtiger und erfolgreicher als die Herausnahme einiger besonderer Großgewerbe, wie die Warenhäuser, und die Beschränkung einer Höherbesteuerung auf diese in der bekannten eigenen Steuer (preußisches Gesetz vom 18. Juli 1900).

Warenhaussteuer.

Dieses Gesetz ist doch prinzipiell und praktisch anfechtbar, finanz- und sozialpolitisch mehr als eine allgemeine Höherbesteuerung der Groß-

Digitized by Google

betriebe. Die Warenhaussteuer wird leichter auf Lieferanten und Angestellte übergewälzt, das von der Steuer betroffene Warenhaus macht den kleineren und mittleren Ladengeschäften wohl eine andere, aber kaum eine größere Konkurrenz, als die dieser Steuer nicht unterworfenen großen Spezialgeschäfte. Ein Hauptbedenken gegen kommunale höhere Gewerbesteuern für Großbetriebe kann dagegen in der Rücksicht auf interlokale Konkurrenzverhältnisse zwischen Großbetrieben derselben Branche gefunden werden, weil dann eventuell die Steuer in verschiedenen Orten sehr verschieden hoch sein könnte. Indessen durchaus durchschlagend gegen die Maßregel ist auch dieses Bedenken nicht. Denn je nach dem Steuerbedarf und den gesamten Bevölkerungs-, Berufs- und Wirtschaftsverhältnissen sind auch ohnedies schon die lokalen Gewerbesteuern für alle davon betroffenen Gewerbe verschieden hoch. Auch in den nicht weit voneinander liegenden rheinisch-westfälischen Industriestädten kommen Zuschlagsätze von 135—210% der Staatsgewerbesteuer vor. Der § 35 der K.A.G. gestattet in gewissen Fällen eine verschiedene Abstufung der Gewerbesteuersätze und Prozente in einer Gemeinde. Zu einer allgemeineren Höherbesteuerung der Großbetriebe, über die im Gewerbesteuergesetz von 1893 gezogenen Grenzen hinaus, gibt dieser Paragraph aber keine Handhabe. Immerhin ließe sich, auch im berechtigten fiskalischen Interesse der Gemeinde, eine Befugnis der letzteren zu einem solchen Vorgehen rechtfertigen.

Relationen von Gewerbe- und Grundsteuern.

Wie schon bemerkt, erscheint eine gleich hohe Präzipualbesteuerung der Gewerbe, wie des Grund- und Hausbesitzes in der Gemeinde aus verschiedenen oben berührten Gründen nicht angemessen, da die Gewerbesteuer doch den ganzen, nicht nur den auf die Grundstücke fallenden Teil des Ertrags eines Gewerbes trifft. Sollen Relationsbestimmungen zwischen den direkten Steuern beibehalten werden, so wären die Sätze für die Gewerbesteuer in §§ 54 und 56 des K.A.G. gegenüber denen für die Grund- und Gebäudesteuer zu ermäßigen, im notwendigen Minimum, wie im zulässigen Maximum. Das würde freilich sich allgemein gesetzlich wieder nur für solche Kommunalgewerbe-, Grund- und Gebäudesteuern, welche wie die Einkommensteuer sich bloß nach der Staatssteuer bemessen, leicht einrichten lassen. Bei besonderen kommunalen Gewerbesteuern machte es wesentliche Schwierigkeiten.

Digitized by Google

b) Die Einkommensteuer.

Einkommensteuer.

Auch betreffs der kommunalen Einkommensteuer genügen hier kürzere Bemerkungen. Wenn die nicht-steuerrechtlichen Einnahmen der Gemeinden, wenn die Gebühren, ferner passendere und ertragsreichere indirekte Steuern, auch in Lizenzsteuerform, desgleichen Verkehrssteuern, wie die Grundbesitzwechselabgabe, endlich die Real-, besonders die Grund- und Gebäudesteuern in der angegebenen Art ordentlich entwickelt werden, brauchen vermutlich die Einkommensteuern der Gemeinden nicht so stark angespannt zu werden, wie es noch nach der Steuerreform von 1893, gegen deren Absicht, geschieht und zum Teil in den letzten Jahren wieder in stärkerem Maße geschehen mußte. Eine solche geringere Anspannung läßt sich auch rechtfertigen. Aber im Ganzen wird doch unvermeidlich, trotz eines günstigen Erfolges der angedeuteten Maßregeln auf den übrigen Steuer- und Einnahmegebieten, und wird auch steuer- und sozialpolitisch richtig die kommunale Einkommensteuer ein bedeutsame Stellung behaupten müssen. Eine früher wohlbefürwortete noch stärkere Annäherung an das britische Lokalsteuersystem, die in etwas ja im K.A.G. von 1893 erfolgt ist, wäre nicht richtig. Auch in England sieht man ein, daß die bloße Realbesteuerung der Lokalverwaltungen prinzipiell falsch und praktisch unhaltbar ist und hat demgemäß immer mehr Abweichungen von ihr vorgenommen.

Berechtigung bedeutsamer Stellung der Einkommensteuer im Kommunalhaushalt.

Zu befürworten wäre wohl nur, daß die Gemeinden mindestens die Großstädte, die Grenze der Steuerfreiheit nach unten bei der Staatseinkommensteuer (900 M.) innehalten müßten, daher die Befugniß des § 38 des K.A.G., Personen mit einem kleineren Einkommen zu besteuern, fortfiele, wenn nicht allgemein, auch in Landgemeinden und Kleinstädten, was seine Bedenken haben mag, so doch in Mittel- und Großstädten (etwa über 10 000 oder wenigstens über 20 000 Einwohner). In Gemeinden mit indirekten Verbrauchssteuern (Schlachtsteuer, Oktroi), auch mit einem einträglichen Lizenzsteuersystem wäre wohl auch die Gewährung der kommunalen Steuerfreiheit für ein etwas höheres Einkommen als 900 M. (bis 1200 — 1500 M.) den Gemeinden mindestens zu gestatten, in gewissen Fällen selbst zu gebieten.

Untere Grenze der Steuerfreiheit.

Digitized by Google

Richtigkeit des Anschlusses der Gemeindeeinkommensteuer an die Staatseinkommensteuer-Veranlagung und an Zuschlagsform.

An dem Grundsatz des Gesetzes (§ 36, Abs. 1), daß „die Gemeindesteuern vom Einkommen nur auf Grund der Veranlagung zur Staatseinkommensteuer und in der Regel nur in der Form von Zuschlägen erhoben werden dürfen", wird festzuhalten sein. Dagegen ist mir zweifelhaft, ob die weitere Bestimmung hier: „diese Zuschläge müssen gleichmäßig sein", unbedingt richtig und zweckmäßig ist. Dadurch wird die Kommunalsteuer streng an den Tarif der Staatssteuer, der an sich mangelhaft ist und jedenfalls nicht für die verschiedenen lokalen Verhältnisse ganz paßt, gebunden, u. a. daher auch an die — zu mäßige, in anderen deutschen Gesetzgebungen auch schon überschrittene — Maximalprogression (bis 4 % bei über 100 000 M. Einkommen). Es kann unter Umständen fast notwendig, jedenfalls öfters zweckmäßig und auch zulässig sein, die Tarifskalen zu ändern und auch mit der Steuerprogression weiter zu gehen. Dies wenigstens den Gemeinden, vorbehaltlich allerdings der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde, zu gestatten, scheint mir gerechtfertigt zu sein.

Gestattung von ungleichmäßigen Zuschlägen.

Andere Skalen des Steuerfußes.

Begründung dafür.

Dies, wie die Einkommensteuer in der Gemeinde überhaupt, ist zu fordern und zu begründen mit der Billigkeit, die wirklich wohlhabenden, vollends reichen Klassen, auch die bloßen Rentner, die nicht zugleich in der Gemeinde Grundbesitz und Gewerbebetrieb haben, neben den unteren Klassen und neben den formell und recell durch die Realsteuern neben der Einkommensteuer schon doppelt belasteten Steuerpflichtigen angemessen zu besteuern. Vollends solange nicht wenigstens von den „Kapitalisten" in e. S. eine Vermögenssteuer in der Gemeinde mit erhoben wird, ist dann doch eine schärfere Einkommenbesteuerung dieser Klasse, auch mittelst höherer Steuersätze als in dem Staatssteuertarif, geboten.

Konflikte zwischen verschiedenen Gemeinden in Betreff der Steuersätze.

Allerdings begegnet ein solches Vorgehen bei seiner Durchführung in einer Gemeinde der gleichen Schwierigkeit wie die Auflegung allgemein höherer Einkommensteuerzuschläge, wenn namentlich Nachbargemeinden, in welche das persönliche Domizil leicht verlegt werden kann, und auch andere für die Domizilwahl in Betracht kommende Gemeinden erheblich niedrigere Einkommensteuerzuschläge erheben. Reine Rentiers (Besitzer von „Kapitalvermögen"), Vermieter von Häusern, Verpächter von Grundstücken und Gütern, Pensionierte können allgemeiner, mehr und mehr auch andere

Digitized by Google

Klassen der Bevölkerung wenigstens teilweise und unter Umständen ihren persönlichen Wohnsitz mit nach Rücksichten auf die lokale Steuerlast wählen. Auch für gewisse Gewerbearten kann diese Frage für den Gewerbetreibenden selbst bei der Wahl des Sitzes seines Gewerbes mit spielen, hier dann auch die Rücksicht auf die Höhe der Realsteuern.

Einfluß des neueren Vorortwesens.

Von ganz allgemeiner Bedeutung werden diese Verhältnisse aber seit der neuesten Entwickelung des Vorortwesens der Großstädte, der bekannten Folge der Entwickelung des lokalen Verkehrswesens. Unser Steuerrecht, — wie zum Teil unser ganzes Verwaltungsrecht! — hat diese Dinge noch kaum zu berücksichtigen begonnen, obwohl sich schon heute leicht nachweisen läßt, daß es sich um Entwickelungen handelt, welche unser ganzes Kommunalwesen und auch das kommunale Finanzwesen tief berühren und die bestehenden Rechtsnormen unzulänglich machen. Auch die Lösung des ganzen Problems, welchem diese Schrift gewidmet ist, hängt mit diesen Verhältnissen zusammen und wird dadurch erschwert.

Die Dezentralisation des großstädtischen Lebens, welche die Entwickelung der Vororte darstellt, ist ja gewiß in mancher Hinsicht durchaus erwünscht. Meines Erachtens wird dadurch den innerstädtischen lokalen Bodenmonopolen passend entgegengewirkt, — falls nicht wieder, wie bei uns dank einfachen Gehenlassens der Dinge, unrichtiger Boden- und Steuerpolitik, die Bodenspekulation nun vollends in den Vororten und darüber hinaus ihre Orgien feiert. Kommen dann zu den anderen, sanitären, ästhetischen, psychischen Gründen auch noch solche, welche mit der geringeren Besteuerung in den Vororten zusammenhängen — mehrfach um Berlin schon ein Reklamemittel der „Terrain-“ und Baugesellschaften — so droht ein Bevölkerungsabzug aus der „Kernstadt“, der gerade für die Steuerverhältnisse in dieser verhängnisvoll werden kann. Müssen alsdann namentlich höhere Steuersätze der direkten, besonders der Einkommensteuer erhoben werden, vielleicht eben mit wegen dieses Bevölkerungsabzuges, so wird dieser abermals noch stärkere Impulse erhalten, — eine Schraube ohne Ende.

Es mag dieser eine Punkt, der Einfluß der Entwickelung der Vororte auf die berührten Verhältnisse, hier anhangsweise auf Grund der neuesten preußischen Steuerstatistik noch etwas näher verfolgt werden. Einigermaßen läßt sich die Entwickelung aus den Daten der neuen preußischen Einkommensteuer- und Vermögenssteuerstatistik

Digitized by Google

gut ersehen. Völlig genau nicht, weil dazu die Beobachtung jedes Einzelfalles gehören würde. Hier aus dieser Statistik einige Zahlen aus Berlin und Charlottenburg. Letzteres ist gewissermaßen das „weitere Westend" von Berlin. Die besonderen Daten für andere westliche Vororte, für die „Villenkolonien", namentlich Grunewald und Halensee, liegen mir nicht vor, sie würden wohl Einzelnes noch frappanter als Charlottenburg zeigen. Ähnlich wie in Charlottenburg, aber doch dahinter zurückbleibend, ist die Entwickelung in Schöneberg, dem großen südöstlichen Vorort, ganz anders in Rixdorf, dem großen östlichen; beider spezielle Daten sind aber erst in neuester Zeit, seitdem die Orte „Städte" geworden, in der amtlichen Statistik unter die Statistik der Stadtkreise aufgenommen worden. Auch die Vergleichung Berlins mit den übrigen kleinen südlichen, westlichen und nördlichen Vororten muß mangels besonderer Berechnung von Daten dafür in der amtlichen Statistik unterbleiben. Die folgenden Daten beziehen sich auch bei der Einkommensteuer nur auf die physischen Zensiten. Das eingeklammerte Jahr (1899) in der Reihe von 1901 betrifft die Zeit der Ergänzungssteuerveranlagung, die jetzt nur alle 3 Jahre erneuert wird. Die Steuerpflicht beginnt bekanntlich bei über 900 M. Einkommen und über 6000 M. Vermögen. Die Vergleichung der Daten beider Steuern ergibt, da fast alle Ergänzungs-(Vermögens-)Steuerpflichtige auch einkommensteuerpflichtig sind, wie weit (rentables) Vermögen unter der Einwohnerschaft zu finden ist, beleuchtet also den ökonomischen Charakter der Bevölkerung gut mit.

Absolute Zahlen	Einkommensteuer		Vermögensteuer	
	Zensitenzahl	Steuersumme 1000 M.	Zensitenzahl	Steuersumme 1000 M.
		Berlin:		
1896	327 317	20 469	53 782	4030
1901 (1899)	429 491	26 029	54 488	4236
1902	432 383	25 838	56 836	4242
		Charlottenburg:		
1896	23 514	2 214	6 402	489
1901 (1899)	43 228	4 527	8 620	710
1902	44 708	4 785	10 634	944
		Schöneberg:		
1901 (1899)	22 467	1 277	3 616	161
1902	25 622	1 549	5 486	261
		Rixdorf:		
1901 (1899)	17 805	334	1 118	31,5
1902	19 267	360	1 314	38

Man sieht, daß sich in Berlin von 1896—1902 die Zahl der Zensiten der Einkommensteuer noch nicht um $^1/_3$, in Charlottenburg um fast das Doppelte, der Steuerbetrag dort um ca. $^1/_4$, hier um erheblich mehr als das Doppelte — was den Zuzug von Wohlhabenderen beweist — vermehrt hat. Von 1901 auf 1902 ist in Berlin selbst eine kleine Abnahme des Steuerertrags eingetreten, in Charlottenburg immer noch eine Vermehrung, auch im letzten Jahre, in dessen Veranlagung sich der Einfluß des wirtschaftlichen Rückschlags zeigt. Die Daten der Vermögensteuer ergeben, daß die Zahl der zu dieser Steuer veranlagten Zensiten seit 1896 in Berlin nur wenig gewachsen ist, trotz der Vermehrung der Einkommensteuerzensiten um gegen ein Drittel, während sie in Charlottenburg sich um ca. $^2/_3$ gehoben hat, d. h. hier haben entsprechend mehr Leute mit Vermögen ihren Wohnsitz genommen. Der Ertrag dieser Steuer ist in Berlin eben-

Digitized by Google

falls nur wenig gestiegen, in Charlottenburg hat er sich fast verdoppelt und ist noch stärker als die Zensitenzahl gewachsen, d. h. die Zensiten der Vermögenssteuer sind im Durchschnitt reicher geworden oder enthalten jetzt mehr Personen größeren Vermögens unter sich, in Berlin nicht. Schon 1896 betrugen in Charlottenburg die Zensiten der Vermögenssteuer über $^1/_4$, in Berlin nur $^1/_6$ der Zahl der Zensiten der Einkommensteuer, 1902 hier noch nicht $^1/_3$, dort immer noch fast $^1/_4$. Schöneberg nähert sich in den Verhältnissen und in der Entwickelung Charlottenburg. Dieses ist gegenüber Berlin mehr „kapitalistisch-aristokratisch", Berlin mehr „proletarisch" in seiner ökonomischen Gesamtentwickelung nach diesen Daten, Rixdorf repräsentiert diesen letzteren Charakter noch schärfer (nur $^1/_{14}$—$^1/_{15}$ der Zahl der Einkommensteuerzensiten gehört auch zu den Vermögenssteuerzensiten).

Das Charakteristische der Entwickelung ergibt sich aber erst völlig, wenn man die Daten der Größenklassen von Einkommen und Vermögen berücksichtigt, wie es die Bearbeitung des Materials in der amtlichen Statistik gestattet. Mit Beschränkung auf die Daten der Zensitenzahl wird hier aus dieser Statistik noch folgende Zusammenstellung für Berlin und Charlottenburg, einmal in absoluten, dann auch in relativen Zahlen (Prozenten jeder Klasse von der Gesamtzahl je der Einkommen- und der Vermögenssteuerzensiten) gegeben. Die analoge Ertragsstatistik, die in der amtlichen Publikation auch vorliegt, mag dort verglichen werden. Sie läßt die Verschiedenheit der Richtung der Entwicklung in beiden Städten noch schärfer hervortreten als die bloße Statistik der Zensitenzahl.

A. Absolute Zahlen (nur physische Personen).

Veranlagte Zensiten. Einkommenklasse M.		Berlin 1896	Berlin 1901 (1899)	Berlin 1902	Charlottenburg 1896	Charlottenburg 1901 (1899)	Charlottenburg 1902
1. 900—3000	a)	285 069	376 943	378 484	18 023	33 109	34 209
	b)	20 448	18 394	17 710	2 048	2 464	2 819
2. 3000—6000	a)	21 861	28 864	30 208	2 473	4 700	4 818
	b)	13 852	14 796	16 772	1 514	2 078	2 546
3. 6000—9500	a)	8 552	9 911	9 893	1 264	1 907	2 066
	b)	7 554	8 041	8 500	1 046	1 399	1 676
4. 9500—30500	a)	9 078	10 390	10 463	1 446	2 739	2 814
	b)	8 836	9 613	10 055	1 385	2 038	2 650
5. 30500—100000	a)	2 295	2 731	2 667	261	674	692
	b)	2 277	2 562	2 652	256	464	685
6. über 100000	a)	462	652	668	47	99	109
	b)	457	599	666	45	68	109

Unter a: die Zahl der Einkommensteuerzensiten, unter b die Zahl der mit diesem Einkommen zugleich zur Ergänzungssteuer Veranlagten.

Man sieht sofort, wie hier bei den oberen Einkommenklassen (besonders von der 3. Klasse, 6000/9500 M. u. s. w. an) die Entwickelung in Charlottenburg viel günstiger als in Berlin war; in der 4. Klasse stieg die Zahl der Zensiten von 1896—1902 in Berlin nur um noch nicht $^1/_6$, in Charlottenburg fast um das Doppelte, in der 5. dort um $^1/_6$, hier um das $2^1/_2$ fache, in der 6., höchsten dort um $^1/_5$, hier um über das Doppelte Trotzdem, dem relativ stärkeren Anwachsen der Bevölkerung gemäß, auch die unteren

Digitized by Google

Abteilungen der Zensiten in Charlottenburg stärker als in Berlin gewachsen sind, hat dies noch stärkere Anwachsen der Zensiten in den oberen als in den unteren Abteilungen die Steuerkraft Charlottenburgs sich noch weit günstiger entwickeln lassen, als diejenige Berlins, wie die Daten der ersten Tabelle auch ergeben. Die folgenden Relativzahlen zeigen das noch genauer.

B. Relative Zahlen.

Veranlagte Zensiten. Einkommenklasse M.		Berlin 1896	Berlin 1901 (1899)	Berlin 1901	Charlottenburg 1896	Charlottenburg 1901 (1899)	Charlottenburg 1902
Gesamtzahl	a)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	b)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1. 900—3000	a)	87,09	87,77	87,53	74,54	76,59	76,52
	b)	38,02	33,76	31,16	31,99	28,58	26,51
2. 3000—6000	a)	6,68	6,72	6,99	10,52	10,87	10,78
	b)	25,76	27,15	29,51	23,65	24,11	23,94
3. 6000—9500	a)	2,61	2,31	2,29	5,38	4,41	4,62
	b)	14,05	14,76	14,96	16,34	16,13	15,76
4. 9500—30500	a)	2,77	2,42	2,42	6,15	6,34	6,29
	b)	16,43	17,64	17,69	21,63	23,64	24,92
5. 30500—100000	a)	0,70	0,64	0,62	1,11	1,56	1,55
	b)	4,23	4,70	4,67	4,60	5,38	6,44
6. über 100000	a)	0,14	0,15	0,15	0,20	0,23	0,24
	b)	0,85	1,10	1,17	0,70	0,79	1,03

Hier sind zwar mancherlei Verschiebungen eingetreten, in Charlottenburg ist wegen neueren starken Zuzugs kleiner Leute die Zensitenzahl der untersten Abteilung auch relativ gestiegen, mehr als in Berlin, aber sie ist immer noch viel kleiner geblieben als hier und die oberen Abteilungen 4—6 zeigen durchweg eine günstigere Entwickelung in Charlottenburg als in Berlin, was das oben Gesagte bestätigt.

Sehr scharf tritt die angedeutete Entwickelung endlich noch speziell aus den Daten der beiden letzten Vermögensteueranlagen, 1899 und 1902, gerade bei den größeren Vermögen hervor, wie sich aus folgenden Zahlen ergibt, mit welchen ich diesen kleinen Exkurs schließe:

Absolute Zensitenzahl der Vermögenssteuer. Vermögensklasse M.	Berlin 1899	Berlin 1902	Charlottenburg 1899	Charlottenburg 1902
1. 6000—20000	16 742	19 019	1790	2225
2. 20000—32000	7 523	7 965	1043	1188
3. 32000—52000	7 192	7 523	1183	1414
4. 52000—100000	8 783	8 568	1572	1921
5. 100000—200000	6 379	6 216	1338	1640
6. 200000—500000	4 877	4 639	1140	1434
7. 500000—1000000	1 686	1 644	363	530
8. 1—2 Mill.	830	799	137	222
9. über 2 Mill.	476	503	54	60

Digitized by Google

Man sieht, in den 3 untersten Klassen immer eine stärkere Vermehrung der Zensiten in Charlottenburg als in Berlin, in der 4.—8. Klasse sogar überall eine Abnahme in Berlin, eine absolut und vollends relativ starke Zunahme in Charlottenburg, nur in der 9. obersten Klasse eine kleine Zunahme in Berlin, immerhin auch hier eine relativ stärkere in Charlottenburg.

Das gibt zu denken und zeigt, daß hier in der Tat ein ernstes Problem vorliegt und unsere Ausführungen guten Grund und volle Berechtigung haben. (Siehe den Nachtrag auf S. IV, hinter dem Vorwort.)

Die Bestimmungen des Kommunalsteuerrechts nicht ausreichend.

Unser Kommunalsteuerrecht hat nun zwar begonnen, auf die mißlichen Konsequenzen dieser Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Aber die Bestimmungen reichen teils nicht aus, teils wirken sie falsch oder nicht durchgreifend genug. Das gilt auch von den bezüglichen Vorschriften des Kommunal-Abgabe-Gesetzes. Schon nach etwas älteren Bestimmungen unterliegt das „Einkommen" aus dem Grund- (und Haus-)besitz und Gewerbebetrieb auch in denjenigen Fällen der Einkommensteuer der Gemeinde, wo dieser Besitz oder Betrieb liegt, wenn auch der Besitzer und Gewerbetreibende in einer anderen Gemeinde seinen persönlichen Wohnsitz hat (jetzt K.A.G. § 33, Nr. 2, § 35), nicht in der letzteren Gemeinde (was früher ganz unhaltbare Konsequenzen mit sich brachte). Die Domizilgemeinde des Besitzes und Betriebes selbst ist also nicht auf die Ertrags-(Real)steuern davon beschränkt. Aber immerhin kann die Gemeinde des persönlichen Wohnsitzes des Steuerpflichtigen von dessen Gesamteinkommen ein Viertel für ihre Besteuerung in Anspruch nehmen und muß sich die andere Gemeinde das gefallen lassen, wenn dieses Viertel auch auf das bei ihr sonst steuerpflichtige Einkommen dieser Person ganz oder teilweise fällt (K.A.G. § 49, Abs. 1 u. 2). Dem Steuerpflichtigen kann das gleich sein, wenn er in der Gemeinde seines persönlichen Wohnsitzes keine höhere Steuer als in der anderen zahlt. Es liegt die Bestimmung aber selbst in seinem Interesse, wenn der Einkommensteuersatz in seinem persönlichen Wohnsitz niedriger ist. Das reine Renteneinkommen aus „Kapitalvermögen" (Hypotheken, Wertpapiere!), ferner das Arbeits-, Gehalts-, Pensionseinkommen, das Berufseinkommen, wenigstens einiger liberaler Berufsangehöriger (Privatlehrer, Schriftsteller, Künstler) wird aber nach dem jetzt geltenden Rechte *lediglich* in der Gemeinde des *persönlichen* Wohnsitzes, nicht in derjenigen, damit doch vielfach nicht mehr zusammenfallenden der Berufs- und Amtstätigkeit der Einkommensteuer unterworfen. Gerade darin liegt die *fiskalische* Benach-

Digitized by Google

teiligung und steigende finanzielle Gefahr der Verlegung des persönlichen Wohnsitzes nach Vororten und gegenwärtig selbst schon nach noch weiter abliegenden Orten. Bestehen da viel niedrigere Steuersätze, so wird diese Verlegung noch förmlich durch Steuerermäßigung prämiiert. Mindestens wäre zu verlangen, daß die öffentlichen Beamten aller Art und, soweit sie steuerpflichtig, auch die Privatbeamten, Angestellten und Arbeiter für ihr Diensteinkommen nicht nur in der Gemeinde des persönlichen Wohnsitzes, sondern auch des Amts, der Dienst- und Arbeitsstelle einkommensteuerpflichtig wären (wie zum Teil nach dem früheren Kommunalsteuerrecht, so die Beamten); etwa so, daß je die Hälfte des Diensteinkommens in jeder Gemeinde einkommensteuerpflichtig wäre. Hier liegen einmal berechtigte Interessen der „Kernstädte" gegenüber ihren Vororten vor, auch Berlins. Es sind doch allmählich sehr bedeutende Beträge an Renten und an Einkommen der genannten Berufsklassen, welche so der Berliner (und ähnlich anderer Großstädte) Besteuerung entgehen, während die Kosten des heimischen lokalen Gemeinwesens sich durch die Verlegung des persönlichen Wohnsitzes dieser Leute nach anderen Orten nicht irgendwesentlich vermindern.

Teilung der Einkommensteuer zwischen den Gemeinden des Wohnsitzes und der Dienstausübung.

Stellt man sich extremere Richtungen solcher Entwicklungen vor, wofür sich einige Symptome zeigen, auch in Berlin, z. B. überwiegende Übersiedelung von Kapitalrentnern, höheren Beamten in die einen Vororte — die westlichen Berlins, inkl. Charlottenburg —, Verbleiben der untersten, von direkten Steuern ganz oder großenteils befreiten Schichten in Berlin oder Übersiedlung in die anderen Vororte — die östlichen Berlins —, so kann man sich leicht ein Bild von den Wirkungen solcher Vorgänge auf die Steuerverhältnisse machen. Man wird schwerlich dem gegenüber die Steuerverfassung unverändert lassen können.

Kompensierende Momente.

Wie gewöhnlich kommen ja nun auch kompensierende Momente in Betracht und kreuzt sich überhaupt so mancherlei. In Großstädten, voran bei uns in Berlin, werden wieder so viele aus anderen Orten und Provinzen stammende Renten durch die in solchen Orten wohnenden, auch vielfach erst dahin übersiedelten Kapitalisten, Verpächter, Vermieter versteuert, daß darin für den Wegzug der vorgenannten Elemente ein Ersatz liegt. Der niedrige Einkommensteuersatz in Berlin, bisher mit 100 %

Digitized by Google

einer der niedrigsten von den preußischen Großstädten, lockt jene Rentnerkreise, Pensionierte, u. s. w. mit an, eine nicht in jeder Beziehung, namentlich vom allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Interesse des ganzen Staats aus betrachtet, günstige Wirkung dieses niedrigen Steuerfußes. Die etwaige Notwendigkeit, ihn wegen des Abzugs von Zensiten in die Vororte etwas zu erhöhen, kann da wieder ein wenig kompensierend wirken. Aber wie viele vollends jener aus den Provinzen und sonst nach der Hauptstadt ziehenden wohlhabenderen, auf Wohnen in Berlin selbst nicht angewiesenen fremden Personen ziehen eben auch in die nahen, „angenehmeren" Vororte, von wo aus alle großstädtischen Genüsse doch so leicht erreichbar bleiben.

Frage der Eingemeindung der Vororte.

Alle diese Umstände und Erwägungen zeigen, daß die wichtige verwaltungsrechtliche Frage der Eingemeindung der Vororte auch vom steuerpolitischen Standpunkt aus auftaucht und bei dauernden starken Differenzen der Steuerhöhe vollends. Daß man z. B. bei einfacher Verlegung seines Wohnsitzes von einer Straßenseite nach der anderen seine Steuerschuldigkeit und Last ändern kann (Kurfürstenstraße in Berlin!), wird man mindestens als eine Seltsamkeit ansehen müssen. Die Gemeinde mit erheblich größerem Steuerbedarf und daher mit höheren Steuersätzen leidet dabei unvermeidlich, wird an der nötigen Erhöhung ihrer Steuersätze mit durch solche Rücksichten behindert, verfügt über weniger Finanzmittel alsdann und — kann auch manche wünschenswerten Aufgaben nicht oder nicht im nötigen Umfange übernehmen, auch — nicht noch für Staatseinrichtungen sich in Beiträgen mitbelasten. So hängt hier wieder Alles zusammen. Mit einigem Recht kann eine Gemeinde, auch eine Großstadt wie Berlin, unter solchen Verhältnissen Remedur durch die Gesetzgebung erwarten. —

Bedenken künstlicher Niedrighaltung der Einkommensteuerhöhe.

Die künstliche Niedrighaltung von Einkommensteuersätzen in der Gemeinde durch gesetzliche Einwirkungen hat aus dem Grunde Bedenken, weil dadurch wiederum auf die inneren Wanderungen der Bevölkerung, besonders auch der Wohlhabenden, Rentiers, Pensionierte u. s. w., und auf die Wahl des persönlichen Wohnsitzes eingewirkt werden kann, nicht immer in wünschenswerter Weise. Gesetzliche Bestimmungen auch im preußischen K.A.G. von 1893, welche die Steigerung der Höhe der kom-

Digitized by Google

munalen Einkommensteuer, bezw. der Zuschläge zur Staatseinkommensteuer über einen gewissen Betrag hinaus hemmen wollen, entsprechen zwar der an sich richtigen Tendenz unseres neuen Kommunalsteuerrechts, gegen früher die Realsteuern stärker zur Deckung des kommunalen Steuerbedarfs heranzuziehen, aber sie haben dabei leicht eine ungünstige Nebenwirkung. So die Vorschrift im § 55, Abs. 1, daß Zuschläge über den vollen Satz der Staatseinkommensteuer hinaus der besonderen Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bedürfen. Um ohne solche Genehmigung auszukommen, die dann unvermeidlich zu einer gewissen Einmischung der Aufsichtsbehörde in den Kommunalhaushalt führt, wird deshalb in der Gemeindeverwaltung und vielleicht mehr noch in der Gemeindevertretung möglichst dahin gestrebt, die ominösen „100 %“ nicht zu überschreiten, natürlich auch unter dem Beifall der Steuerpflichtigen. Auch in Großstädten, Berlin voran, verdankt man diesen Verhältnissen mit bisher die Innehaltung dieses Steuersatzes. Aber das führt dann leicht zu dem Bestreben, auch an notwendigen und sonst zweckmäßigen Ausgaben abzuknapsen, das Gleichgewicht im Haushalte nur künstlich zu erhalten, für neue Bedürfnisse keine Finanzmittel zu besitzen, soweit als möglich auch wohl Ausgaben durch Benutzung des Anleihekredits zu decken und auf Staatsdotationen und Subventionen mehr, als recht ist, erpicht zu sein. Bei solch niedrigerer Einkommensteuer lockt dann ein Ort wie Berlin — und vollends dessen beliebtere Vororte mit z. T. noch niedrigeren Sätzen — gerade wohl auch wohlhabendere Elemente an sich, die, in der Wahl ihres Wohnsitzes freier, doch vielleicht unter anderen Umständen etwa in ihrer Heimatprovinz, besonders in deren Hauptstadt geblieben wären, was vom allgemeinen staatlichen Interessengesichtspunkt aus (preußischer Osten) das Erwünschtere gewesen sein könnte. Die „Wasserkopfentwickelung“ der Reichshauptstadt, à la Paris, wird durch solche Umstände immerhin begünstigt. So war z. B. in 1901 (nach dem statistischen Jahrbuch deutscher Städte, S. 428) die kommunale Einkommensteuer in Berlin 100 % (Charlottenburg 97 %, Schöneberg ebenfalls 100 %), dagegen in Breslau 130 %, (Görlitz 90, — Gunst des städtischen Besitzes an Forsten!), Posen 144 %, Danzig 188, Königsberg 180, Stettin 124, Frankfurt a. O. 162, Magdeburg 125, Halle 120, Erfurt 143, Altona 137,

Digitized by Google

Kiel 180 %. Alle diese Orte also mit höheren Sätzen als Berlin. Im Westen haben die wesentlich reinen Industriestädte auch durchweg erheblich höhere Einkommensteuer (so Barmen 190, Elberfeld 186, Essen 180, Dortmund 160 %). Die Städte als Wohnorte für nicht an einen bestimmten Wohnort so gebundene wohlhabendere Klassen haben andererseits nur ebenso hohe als Berlin (Köln, Münster, Hannover), zum Teil selbst niedrigere Sätze (Frankfurt a. M. 94, Wiesbaden 90, Kassel 96, Düsseldorf allerdings 140 %).

Bedeuten sehr große Differenzen in den direkten, besonders den Einkommensteuersätzen.

Wenn man sich alle die in diesen Fragen mitspielenden mehrfach sich kreuzenden Momente vergegenwärtigt, so kommt man m. E. zu dem Ergebnis, daß sehr große Differenzen in der direkten, besonders in der Einkommensteuerhöhe der als Wohnsitze miteinander konkurrierenden größeren Städte, daher besonders der Provinzialhauptstädte, der Reichshauptstadt und der Vorortgemeinden bei ihnen, nicht erwünscht sind, weil sie die Bewegung der inneren Wanderungen gerade in der wohlhabenderen Bevölkerung nicht sozial günstig beeinflussen.

Bedenken der künstlichen Innehaltung der „100 Proz."

Aber auch die künstliche Innehaltung der 100 % der Einkommensteuerzuschläge erscheint bedenklich. Noch strengere Kontrole der Anleihepolitik der Städte, wie sie mit Recht seit dem Miquelschen Finanzministerium ausgeübt werden soll, schärfere Anforderungen des Staats an die Leistungen der Gemeinden, auch in der im ersten Teil dieser Schrift befürworteten Weise, um die Gemeinden zu nötigen, ihre Finanzmittel angemessen zu entwickeln und zu diesem Zweck auch gebotenenfalls ihre direkten Steuern und doch auch ihre Einkommensteuer zu erhöhen, — das Alles erscheint empfehlenswert auch nach den im Vorausgehenden hervorgehobenen Gesichtspunkten und Gründen. Freilich wäre es dann auch erwünscht, daß die Steuerfreiheit kleinen, besonders reinen Arbeitseinkommens und die Erhöhung des Maximalsteuerfußes über 4 % hinaus bei den großen Einkommen einträte, — was m. E. auch für die Staatseinkommensteuer auf die Dauer nicht ausbleiben kann.

Ergebnisse.

Diese lassen sich für die Hauptpunkte folgendermaßen zusammenfassen.

Digitized by Google

1. Eine stärkere, eventuell obligatorische, gesetzlich bestimmte Mitheranziehung der durch den Sitz von gewissen Staatsanstalten besonders bevorzugten Gemeinden zur Beteiligung an den Kosten dafür ist gerechtfertigt.

2. Um die Gemeinden hierzu finanziell leistungsfähiger zu machen, empfiehlt sich, in höherem Maße als bisher, die Übernahme passender privatwirtschaftlicher Erwerbszweige und mit Gebührenerhebung verbundener Verwaltungszweige und Anstalten auf die Gemeinden, zumal die Großstädte, und eine stärkere finanzielle Ausnutzung dieser Einrichtungen.

3. Von indirekten Steuern sind diejenigen der alkoholischen Getränke und des Tabaks berechtigt, jene im erheblich stärkerem Maße als bisher. Zur Durchführung empfiehlt sich die Entwickelung eines Lizenzsteuersystems, grade in den Gemeinden besonders. Soweit nötig, ist auf eine Aufhebung der Abänderung der reichsgesetzlichen Beschränkungen der indirekten kommunalen Verbrauchssteuern hinzuarbeiten. Auch die Lustbarkeits- und verwandten Steuern gestatten eine weitere Ausdehnung.

4. Auf dem Gebiete der direkten Besteuerung ist die Änderung und stärkere Entwickelung der Realsteuern, besonders der Grund- und Gebäudesteuer angezeigt, zugleich diejenige der Grundbesitzwechselabgaben, in beiden Fällen nach dem richtigen und ausführbaren Gedanken, die durch günstige allgemeine Entwickelungen bewirkten Wertsteigerungen des kommunalen privaten Grund- und Hausbesitzes durch angemessene starke Steigerung der Besteuerung für die Gemeinden selbst fiskalisch auszunutzen. Das bewegliche Kapital sollte auch in den Gemeinden einer Sonder- oder Zuschlagsteuer unterliegen, eventuell wenigstens dafür ein Zuschlag zur staatlichen Vermögenssteuer gestattet sein.

5. In der Entwickelung der Einkommensteuer ist darauf hinzustreben, die Steuersätze in Hauptorten und zwischen diesen und ihren Vororten gleichmäßiger werden zu lassen, sowie unberechtigte Hemmungen einer Steigerung dieser Sätze über 100 % der Staatseinkommensteuer hinaus zu beseitigen.

Bei tatsächlichen Änderungen und Reformen in diesen Richtungen würden kommunal-fiskalische und allgemeine, auch staatliche, auch soziale Interessen gleichmäßig ihre gerechtfertigte Befriedigung finden.

Buchdruckerei v. Aug. Kämpfe, Jena.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google